



UNIVERSITÀ DEGLI STUDI DI PALERMO

Dottorato di ricerca in Diritto Privato
Scuola Dottorale Internazionale "Tullio Ascarelli"
Dipartimento di Scienze Giuridiche, della Società e dello Sport
IUS/07

AMMORTIZZATORI SOCIALI E NUOVE PROSPETTIVE DI *WELFARE*

LA DOTTORESSA
CLAUDIA MARRANCA

IL COORDINATORE
CH.MA PROF.SSA ROSALBA ALESSI

IL TUTOR
CH.MO PROF. ALESSANDRO GARILLI

CICLO XXV
2015

INDICE

| | |
|-------------------|------|
| INTRODUZIONE..... | p. 4 |
|-------------------|------|

CAPITOLO I

CRISI DEL *WELFARE STATE* E NUOVI DIRITTI SOCIALI

| | |
|---|-------|
| 1.1 Crisi dei modelli classici di <i>Welfare State</i> : dal “principio lavoristico” al principio della cittadinanza sociale..... | p. 12 |
| 1.2 Il “Modello sociale Europeo” nel processo di integrazione comunitaria..... | p. 22 |
| 1.3 Da “Lisbona 2000” a “Europa 2020”: verso principi comuni di <i>flexicurity</i> e lotta all’esclusione sociale..... | p. 33 |
| 1.4 Il dibattito sul reddito minimo come diritto fondamentale sovranazionale: praticabilità e rischi al tempo della crisi..... | p. 40 |
| 1.5 Politiche di reddito minimo in Europa: identità e differenze tra Paesi nordici, Regno Unito, Francia e Spagna..... | p. 49 |
| 1.6 Il difficile caso italiano..... | p. 57 |

CAPITOLO II

FLESSIBILITÀ, *WELFARE* E AMMORTIZZATORI SOCIALI IN ITALIA

- 2.1 Nuove forme di precarizzazione, disoccupazione e profili giuridici di tutela del reddito..... p. 65
- 2.2 Il modello di *welfare* costituzionale: il complesso rapporto Stato - Regioni..... p. 74
- 2.3 Ammortizzatori sociali tra emergenza ed esigenza di razionalizzazione: dalla Commissione Onofri del 1997 al Libro bianco sul futuro del modello sociale del 2009 p. 78
- 2.4 Ammortizzatori in deroga e modelli di *welfare* locale negli Accordi Stato - Regioni e Regioni - parti sociali.....p. 88
- 2.5 Il ruolo dell'autonomia collettiva nel tormentato percorso di riforma degli ammortizzatori sociali..... p. 103

CAPITOLO III

LE RIFORME DEGLI ULTIMI GOVERNI ITALIANI NEL TENTATIVO DI RIORDINO DEL SISTEMA DI SOSTEGNO AL REDDITO

- 3.1 La legge n. 92 del 2012: la mancata universalizzazione delle tutele e gli ammortizzatori sociali riformati..... p. 111
- 3.2 Gli enti bilaterali come nuovo fulcro del sistema..... p. 129

| | |
|---|------------|
| 3.3 Criticità della riforma Fornero e riflessi di ordine comunitario e costituzionale..... | p. 136 |
| 3.4 <i>Jobs Act</i> , la legge n. 183 del 2014 e la nuova delega in materia di ammortizzatori sociali: verso la promessa riforma di un <i>welfare</i> più inclusivo?..... | p. 147 |
| 3.5 Nuove prospettive per un ammortizzatore sociale di ultima istanza..... | p. 161 |
| 3.6 Tra nuovi bisogni e vincoli di bilancio: sfide e promesse del “secondo <i>welfare</i> ”..... | p. 166 |
| BIBLIOGRAFIA..... | p. 174 |

INTRODUZIONE

Ad anni di distanza dall'inizio della crisi nel 2008, il *Comitato per la protezione sociale* ha approvato il 30 gennaio 2013 il primo rapporto sull'Europa sociale, dal quale emerge una riduzione della crescita economica, un aumento della disoccupazione negli anni 2011 e 2012, nonché un livello della disoccupazione di lunga durata "ai massimi storici" e che rischia di aumentare ulteriormente. Il contesto socio-economico ed istituzionale in rapida evoluzione offre, in tal modo, occasione di ricerca e alcuni spunti di riflessione sui mutamenti avvenuti negli ultimi decenni nell'ambito delle politiche sociali e del lavoro.

La riproposizione della questione sociale, dovuta alla preoccupante dimensione assunta dai fenomeni della disoccupazione e dell'esclusione sociale, comporta, più in generale, la necessità di una ricalibratura dei *sistemi di welfare state*.

Nella prima parte dell'elaborato, l'obiettivo è di individuare le sfide più significative e le nuove tendenze nel *welfare* europeo in una dimensione multilivello dei processi decisionali delle politiche sociali e del lavoro, tra stato nazione e processo d'integrazione europea. Il punto di partenza dell'indagine è rappresentato dal passaggio da una società fondata sul paradigma del lavoro industriale di tipo subordinato, a tempo pieno e indeterminato, ad una società invece con caratteristiche sempre più marcate di autonomia e discontinuità del lavoro, determinando il passaggio da una società della 'sicurezza sociale' ad una società del 'pericolo sociale globale', nel senso della totale imprevedibilità dei rischi.

Da ciò deriva la necessità di ripensare integralmente il sistema delle tutele sociali direttamente collegate al lavoro, nonché quelle collegate alla mancanza del lavoro stesso, al fine di adattare i sistemi di *welfare state* alle mutate condizioni ed esigenze indotte dalla modernizzazione nel mondo del lavoro.

Dopo il varo dell'ambiziosa Strategia di Lisbona nel 2000, l'Unione si era finalmente dotata di un catalogo di diritti sociali nel contesto di una ricca Carta di diritti fondamentali, e sul finire del decennio di una nuova "trama sociale" dei Trattati, riscritti con il Trattato di Lisbona e caratterizzati da una rinnovata

sensibilità verso i valori e gli obiettivi sociali. Si intravedevano, pertanto, forti potenzialità di invertire il rapporto tra ‘Europa economica ed Europa sociale’ puntando più all'applicazione del Metodo aperto di coordinamento che all'impiego del tradizionale metodo dell'armonizzazione normativa.

Tuttavia, occorre chiedersi quanto le disposizioni rotanti attorno al progetto di un Modello sociale europeo, soprattutto quelle sui diritti sociali, siano state poi rese effettive, dal momento che lo slancio impresso ai temi sociali dal Trattato di Lisbona ha dovuto presto fare i conti con l'inizio della crisi nel 2008.

Nel quadro della Strategia Europa 2020, nonostante le apparenti linee di continuità con la “fase Lisbona”, il tratto più distintivo sembra essere un complessivo indebolimento della dimensione sociale a fronte di una maggiore attenzione spostata verso i temi della stabilità finanziaria, della crescita e della competitività. In tale contesto di crisi, i sistemi di *welfare* restano, sul piano formale, ancorati alle scelte dei legislatori nazionali, ma risultano condizionati da una serie di politiche e provvedimenti di livello europeo tali da alterarne decisamente la struttura.

Ed invero, le misure di lotta all'esclusione sociale e di protezione sociale, già affidate al metodo del coordinamento aperto, risultano sempre più coinvolte nei processi di *governance* economica. Come noto, le politiche di risanamento finanziario che sono seguite alla crisi hanno determinato tagli e riduzioni dei sistemi di protezione sociale di rilevante entità. Sia il *Social Protection Committee*, sia la Commissione europea rilevano che ci si è decisamente allontanati dall'obiettivo di Europa 2020 di riduzione della povertà, al punto da indurre ad aprire una consultazione pubblica per la revisione della Strategia.

La “questione sociale” attuale è quella di fare in modo che i sistemi di *welfare*, sviluppati nel contesto degli Stati nazionali ed oggi esposti alla sfida di un'economia globale, e già a quella comunitaria, non abbiano come obiettivo tanto l'eguaglianza di redditi e di risorse, concorrendo in tal modo all'arretramento della tutela della persona e al depauperamento delle sue opportunità di sviluppo nella società, quanto la realizzazione di un'eguaglianza di *capabilities*.

Il dibattito in dottrina, pertanto, si è sviluppato da anni lungo due principali linee di pensiero: da un lato, quella incentrata sulla valorizzazione di un *welfare* universalistico, finalizzato a garantire a tutti i cittadini un trattamento minimo uniforme, per consentire un tenore di vita dignitoso; d'altra parte, quella ancorata al modello lavoristico, incentrato sulla valorizzazione delle potenzialità dei singoli e capace di estendere le tutele a tutti coloro che, sussistendo le condizioni di abilità, si mostrino disponibili ad accedere nel sistema produttivo.

Il tema della dimensione sociale dell'Unione, lasciato piuttosto in ombra a parte la realizzata "costituzionalizzazione" dei diritti sociali fondamentali, rientra prepotentemente in agenda; e con esso il dibattito sulla garanzia di un reddito minimo. Assurto ormai al rango di diritto fondamentale sovranazionale, recepito nei principi comuni di *flexicurity* e conseguentemente incardinato nella *policies* dell'Unione in materia di occupazione e di lotta all'esclusione sociale, il reddito minimo continua a costituire uno dei pilastri dell'auspicato rinnovamento e dell'universalizzazione degli apparati del *welfare state*.

L'analisi delle misure di sostegno al reddito esistenti a livello europeo non può che essere svolta in un'ottica comparativa, affinché si possa indagare se esistano particolari strumenti normativi e di protezione sociale che abbiano aiutato alcuni paesi europei ad affrontare la crisi economica meglio di altri; e se sia possibile procedere verso una standardizzazione delle tutele per evitare i fenomeni di *dumping* sociale nell'ambito degli Stati dove i diritti fondamentali sono meglio garantiti.

Sembra quasi scontato individuare nel metodo comparativo un *modus procedendi* corretto, al fine anche di poter mutuare dalle esperienze positive degli altri Stati membri buone pratiche e modelli di disciplina da proporre. Tuttavia, bisogna tener conto dell'impossibilità di trapiantare *tout court* nei diversi ordinamenti istituti e discipline di protezione sociale a tutela della disoccupazione che trovano ragion d'essere nelle singole realtà nazionali.

Ciò induce ad una riflessione sugli strumenti e le iniziative che possono essere messe in atto per costruire una nuova politica del *Welfare* in Italia, che includa anche le politiche di reddito minimo garantito, considerati i ritardi del nostro paese rispetto agli altri paesi europei.

Nella seconda parte dell'elaborato, pertanto, il campo di indagine si sposta in Italia, dove la crisi ha portato alla luce la desolante e manifesta incapacità del sistema di *welfare* di farsi carico e fronteggiare una realtà connotata da una grande diffusione di rapporti di lavoro discontinui e da forme di disoccupazione strutturale e di lungo periodo.

L'esigenza è di conciliare le istanze di flessibilità del mercato del lavoro con un incremento della sicurezza sociale e dell'occupabilità dei lavoratori attraverso un rafforzamento dell'apparato degli ammortizzatori sociali e l'attuazione di politiche attive del lavoro.

Gli ammortizzatori sociali sono al centro dell'agenda politica da oltre un decennio. Come noto, vi rientrano tutti quegli istituti che l'ordinamento dispone per neutralizzare o ridurre al minimo possibile gli effetti derivanti al lavoratore dal passaggio da una situazione di lavoro ad una situazione di non-lavoro. Una categoria, cioè, comprensiva di tutte le iniziative di reazione avverso il fenomeno sociale della disoccupazione, sia essa transitoria e parziale sia definitiva.

Di riforma degli ammortizzatori sociali il legislatore ha iniziato a parlare ufficialmente sin dal 1996, nell'art. 2, 28° comma, legge n. 662/1996, una volta resosi conto della difficoltà di tenuta dell'assetto delineato dalla legge n. 223/1991. Ed infatti, a partire dalla seconda metà degli anni '90, diverse sono state le ipotesi di riforma, potendosi richiamare la Relazione finale della Commissione Onofri del 28 febbraio 1997, l'art. 45, legge n. 144/1999, nonché i vari d.d.l. mai giunti ad approvazione, sui quali si era ipotizzata una possibile area di convergenza incentrata sulla razionalizzazione del sistema, troppo frammentario e disorganico; sull'ampliamento delle categorie di soggetti tutelati; su una rimodulazione delle tutele; nonché su una maggiore attenzione al reperimento delle risorse finanziarie; ed infine sulla generalizzazione della c.d. "condizionalità".

Tuttavia, tradizionalmente, gli interventi governativi in materia si sono limitati a tamponare gli effetti della disoccupazione in situazioni di emergenza ed è mancata una riforma "organica e rigorosa" che realizzasse l'intento di ricondurre a sistema i molteplici interventi di protezione sociale, pur nel rispetto dei vincoli

della finanza pubblica italiana e della necessità di riavviare il percorso di rientro del debito pubblico.

Una riforma degli ammortizzatori sociali non può non tener conto anche del dato emergente dalla riforma in senso federale dell'ordinamento, realizzata tra il 1997 e il 2001, che consegna un "modello" di ammortizzatori caratterizzato da una tendenziale regionalizzazione. Per altro verso, la gestione del mercato del lavoro ed il sistema di sostegno al reddito nel loro insieme sembrano orientarsi decisamente verso una gestione privatistica.

Ne dà conferma l'importanza assunta dalla bilateralità e dai relativi fondi, in tema di tutela della disoccupazione, aggiungendo agli ammortizzatori sociali pubblici "un ulteriore livello di solidarietà da gestire attraverso i classici meccanismi della bilateralità" (ammortizzatori di categoria). In particolare, il sostegno agli enti bilaterali da parte delle regioni e la loro azione più preventiva, che curativa, delle situazioni di crisi, impongono un'attenta considerazione del loro ruolo, accentuato dalla crisi generale che si sta attraversando, alla quale si è fatto fronte nell'ultimo quinquennio con lo strumento degli ammortizzatori sociali in deroga, a gestione, anche finanziaria, regionale.

Come tappa finale del lungo e tormentato processo di riforma degli ammortizzatori sociali si colloca la legge 28 giugno 2012, n. 92, quale pietra miliare nell'evoluzione della disciplina del mercato nella difficilissima fase della crisi finanziaria e dei condizionamenti internazionali conseguenti.

Il nuovo sistema di ammortizzatori sociali si basa su due pilastri: uno volto alla tutela contro la disoccupazione parziale ovvero la sospensione o riduzione dell'orario di lavoro e l'altro a tutela della disoccupazione totale.

Nel primo caso permane il sistema della cassa integrazione ordinaria e straordinaria, con alcuni aggiustamenti volti alla razionalizzazione dei casi di ricorso all'istituto e all'ampliamento del campo di applicazione, oltre alla previsione della istituzione di fondi bilaterali di solidarietà, diretti a costituire una tutela simile a quella delle casse integrazione per i settori non rientranti in tale ambito. Profondamente rinnovato e razionalizzato, invece, è il sistema di tutela contro la disoccupazione totale. Il provvedimento di riforma del mercato del lavoro individua, infatti, nella assicurazione sociale per l'impiego (ASpI) uno

strumento unico in sostituzione, in particolare, della indennità di disoccupazione e dell'indennità di mobilità.

Il sistema di politiche passive delineato dalla legge n. 92 si fonda, dunque, su tre sottosistemi: quello pubblico di matrice statale; quello privato bilaterale, cioè a carico dei fondi di solidarietà, finanziati integralmente dai datori di lavoro e dai lavoratori; e quello privato aziendale a totale carico del datore di lavoro.

La riforma si sostanzia, a conti fatti, in un incremento dei costi di contribuzione a carico delle imprese; un decremento dei livelli di tutela per i lavoratori; ed una parziale, ma consistente, sostituzione del *welfare* pubblico con quello negoziale, diventato obbligatorio, con costi a totale carico delle imprese. Come a dire che il *welfare* negoziale volontario ed integrativo viene sostituito con uno obbligatorio e sostitutivo.

Il sistema delineato non dà, però, sufficienti garanzie di certezza né per l'ammontare della contribuzione (incrementabile in via autoritativa), né per la corresponsione della prestazione (subordinata alle disponibilità finanziarie esistenti). Affiorano, pertanto, le prime criticità di ordine costituzionale.

Da ultimo, esigenze di completezza dell'analisi, impongono di valutare l'ennesimo percorso di riforma degli ammortizzatori sociali italiani prefigurato dall'attuale Governo, a distanza di neanche due anni, all'interno del cd. *Jobs Act* (d.d.l. A.S. n. 1428, comunicato il 3 aprile 2014) che ha tagliato il traguardo dell'approvazione definitiva in Parlamento ed è entrato in vigore il 16 dicembre dopo la pubblicazione della legge 10 dicembre 2014, n. 183 in Gazzetta Ufficiale.

Il 2015, pertanto, si apre con un quadro di non facile lettura in cui coesistono le modifiche del passato e quelle introdotte dalla prima bozza di decreto delegato in materia di ammortizzatori sociali, messa a punto dal Consiglio dei ministri alla vigilia di Natale. È sul fronte della tutela contro la disoccupazione involontaria in senso stretto che si segnalano le novità più ambiziose mediante l'introduzione di tre nuove tutele.

Dall'unificazione delle indennità di disoccupazione Aspi e Mini Aspi nasce la Nuova prestazione di assicurazione sociale per l'impiego (Naspi), come sussidio di disoccupazione universale esteso, per la prima volta, anche ai lavoratori con contratti di collaborazione a progetto. Verranno, inoltre,

sperimentati due sussidi aggiuntivi: l'assegno di disoccupazione (Asdi) per quei lavoratori con carichi di famiglia e senza altre fonti di reddito che non siano ancora riusciti a ricollocarsi alla scadenza della Naspi; e un assegno (Dis-Coll) per i collaboratori a progetto che restano senza lavoro.

In particolare, la previsione di una forma ulteriore di tutela, avente la funzione di garantire un'integrazione del reddito del lavoratore disoccupato, successivamente all'esaurimento della Naspi e subordinatamente all'assolvimento, da parte di questo, di obblighi di attivazione, avviene secondo un modello, invero, diverso dallo schema del reddito minimo garantito presente nelle altre esperienze europee. Come si evince, rimangono esclusi quei soggetti che non sono riusciti ancora a entrare nel mercato del lavoro (inoccupati) o che ne sono stati espulsi da così tanto tempo da non poter essere qualificati come "lavoratori" (disoccupati di lungo periodo) e vivono in condizioni "non dignitose".

Mentre l'Unione Europea ribadisce l'esigenza di attuare, a livello nazionale, misure di contrasto alla povertà, torna in agenda politica la questione dell'introduzione nel sistema di *welfare* italiano di una misura universalistica di tutela dei bisogni vitali in attuazione dell'art. 34 della Carta dei diritti Ue.

Nell'ennesimo tentativo, poi, di realizzare l'effettivo coordinamento ed allineamento tra ammortizzatori sociali e politiche attive del lavoro, la delega del *Jobs Act* ha, d'altra parte, il suo baricentro nell'istituzione di un'Agenzia nazionale per l'occupazione, con funzioni di indirizzo e coordinamento dei centri per l'impiego. Progetto ambizioso quanto questione centrale per realizzare il passaggio ad un *welfare* attivo di investimento sociale sulle *capabilities* delle persone.

Resta, sullo sfondo, l'esigenza di un nuovo *welfare* che recuperi la fiducia perduta del cittadino nella funzione dello Stato sociale, e *last but not least*, resta il problema del suo finanziamento ed il concomitante tramonto della sovranità dello Stato e del suo ruolo di "tramite unico della solidarietà".

Motivo per cui, la parte finale dell'elaborato si sofferma ad analizzare l'ipotesi che si va consolidando, nella dottrina più attenta, di un *welfare sostenibile*, in cui la solidarietà sia espressa non solo dallo Stato ma proprio

dall'azione spontanea delle formazioni sociali (fondazioni, associazioni di volontariato ecc.) più vicine e sensibili ai bisogni dell'individuo e della collettività, e che costituiscono quel settore "terzo" rispetto allo Stato e alla logica del mercato.

La specificità del terzo settore risiederebbe nel fatto che esso sostituisce alla solidarietà burocratica, ispirata ad una logica egualitaria ed impersonale, propria della tradizione del *welfare* e dello Stato sociale, una solidarietà "relazionale" tipica delle formazioni sociali, la quale non è tendenzialmente universalistica quanto piuttosto selettiva e specifica, in ragione del dichiarato obiettivo di una forte personalizzazione dei rapporti. Ciò spiegherebbe l'opzione di privilegiare la prestazione di servizi alla persona che ne assecondino lo sviluppo e il percorso di vita, all'erogazione di un sussidio egualitario, che deresponsabilizza lo Stato dal destino dell'individuo.

L'idea sostenuta è quella di un *welfare mix* capace di risolvere la crisi del modello tradizionale, ripartendone oneri, attività ed organizzazione tra la dimensione pubblica e la dimensione creativa delle formazioni sociali.

Resta da chiedersi, infine, se sia realizzabile l'ipotesi di armonizzazione, intorno ad un nocciolo duro, delle reti protettive dei singoli Stati in merito alla liberazione dai bisogni essenziali e alle garanzie dei minimi vitali.

CAPITOLO I

CRISI DEL *WELFARE STATE* E NUOVI DIRITTI SOCIALI

SOMMARIO: 1.1 Crisi dei modelli classici di *Welfare State*: dal “principio lavoristico” al principio della cittadinanza sociale. - 1.2 Il “Modello sociale Europeo” nel processo di integrazione comunitaria. - 1.3 Da “Lisbona 2000” a “Europa 2020”: verso principi comuni di *flexicurity* e lotta all’esclusione sociale. - 1.4 Il dibattito sul reddito minimo come diritto fondamentale sovranazionale: praticabilità e rischi al tempo della crisi. - 1.5 Politiche di reddito minimo in Europa: identità e differenze tra Paesi nordici, Regno Unito, Francia e Spagna. - 1.6 Il difficile caso italiano.

1.1 Crisi dei modelli classici di *Welfare State*: dal “principio lavoristico” al principio della cittadinanza sociale

Il contesto socio-economico ed istituzionale in rapida evoluzione costituisce occasione di ricerca sui mutamenti avvenuti negli ultimi decenni nell’ambito delle politiche sociali e del lavoro. Il tentativo è di cogliere le caratteristiche del *welfare state* nei primi anni del XXI secolo, definirne le novità in termini di paradigma di *policy* sviluppato nei diversi contesti europei, nonché individuare le sfide più significative e le nuove tendenze nel *welfare europeo* in una dimensione multilivello dei processi decisionali delle politiche sociali e del lavoro, tra stato nazione e processo d’integrazione europea.

La previdenza sociale meritocratica e contributiva concepita nell’Ottocento non è più idonea a raggiungere le proprie finalità in uno stato post-industriale e nel contesto di un’economia globalizzata che postula nuove concezioni di *welfare*.

Le elaborazioni teoriche sullo studio dello Stato sociale sono andate nel tempo oltre la “concezione bismarckiana di *welfare*”, che poneva al centro delle proprie attenzioni la rischiosità dell’attività lavorativa, lasciando

progressivamente spazio alla “concezione beveridgiana di sicurezza sociale”, più attenta allo stato di bisogno dell’individuo in quanto tale.

In tal senso, l’intervento pubblico doveva alleviare la condizione di bisogno, immanente a ciascun individuo, sul presupposto della sua appartenenza alla comunità, a prescindere dal relativo *status* sociale o professionale. Elemento caratteristico, dunque, dei sistemi di protezione ispirati dall’idea di sicurezza sociale era la possibilità per i pubblici poteri di intervenire in aiuto delle più diverse situazioni di bisogno attraverso prestazioni, principalmente ma non esclusivamente di carattere economico, finanziate dalla fiscalità generale, e quindi dalla generalità della popolazione, anche non lavoratrice¹.

Il *Welfare State*, come insieme di politiche pubbliche connesse al processo di modernizzazione, tramite le quali lo Stato fornisce ai propri cittadini protezione contro rischi e bisogni prestabiliti, sotto forma di assistenza, assicurazione o sicurezza sociale, introducendo specifici diritti sociali e doveri di contribuzione finanziaria², non costituisce più da tempo il “motore immobile intorno al quale ruotano le certezze dei lavoratori occupati e che dà un senso alle aspettative di una vita di lavoro”³.

Nell’ambito di una progressiva “depatrimonializzazione del diritto”, il lavoro ha rappresentato fin dalle origini il criterio di inclusione/esclusione dalla protezione sociale, la pietra angolare sulla quale è stato edificato lo Stato sociale, nonché “il centro e l’archetipo” dei diritti sociali che hanno conferito allo Stato democratico il carattere più generale di *Welfare State*. Ed infatti, lo *status* di cittadino, che coincideva con lo *status* di lavoratore, permetteva di riconoscere, accanto ai già esistenti diritti civili e politici, i diritti sociali che venivano via via ad essere rivendicati⁴. Non tutti i bisogni, dunque, erano garantiti in via generale e universale a tutti i cittadini e alle stesse condizioni, ma ciò avveniva per categorie di soggetti diversi, secondo modalità e condizioni varie

¹ G. PROSPERETTI, *Nuove politiche per il welfare state*, Giappichelli, Torino, 2013, p. 3. Per una ricostruzione sul tema cfr. F. SANTORO PASSARELLI, *Rischio e bisogno nella previdenza sociale*, in *Riv. it. prev. soc.*, n. 1, 1948, p. 117.

² M. FERRERA, *Le politiche sociali. L’Italia in prospettiva comparata*, Bologna, 2006, p.17.

³ A. M. BATTISTI, *Welfare e No profit in Europa. Profili comparati*, Giappichelli, Torino, 2013, p. 2.

⁴ A. BALDASSARRE, *Diritti sociali (voce)*, in *Enc. giur.*, Milano, 1989, p.14; L. MENGONI, *I diritti sociali*, in *Arg. dir. lav.*, 1998, p.1.

I sistemi di *Welfare* sono nati in un contesto economico in cui la società di tipo industriale poteva portare alla piena occupazione, e in cui tutti i cittadini adulti abili al lavoro avrebbero potuto prendere parte al ciclo produttivo, e quindi alla distribuzione del reddito nazionale. Non a caso si parlava di sistemi improntati ad una logica “lavoristica”, per cui i diritti sociali venivano riconosciuti a soggetti che si relazionavano al mondo del lavoro, o non potevano a causa della loro invalidità, e solo a condizione che tale relazione vi fosse o vi fosse stata⁵.

Durante l’“epoca d’oro” tardo-ottocentesca del *Welfare state*, infatti, la maggioranza della popolazione è stata inclusa nei programmi di protezione sociale per tutti i rischi “standard” (vecchiaia, invalidità e perdita di un familiare, malattia, maternità e infortuni sul lavoro, disoccupazione e familiari a carico). È il periodo in cui i diritti sociali di cittadinanza hanno raggiunto piena maturità e la stessa importanza di quelli civili e politici, ma anche quello in cui la cittadinanza sociale ha raggiunto il massimo grado di autonomia nazionale, in un contesto economico e sociale circoscritto allo Stato-nazione⁶.

Tuttavia, a partire dalla metà degli anni ’70, la direzione di sviluppo dello Stato sociale ha cominciato ad invertire rotta. Il nuovo contesto socio-economico, caratterizzato dalla transizione a modi produttivi post-industriali e da una crescente globalizzazione del mercato del lavoro, ha richiesto una parallela trasformazione dei modelli di *welfare* tradizionale.

Da un lato, il modello produttivo ed organizzativo fordista, improntato alla produzione di massa, è stato superato da un modello interessato alla produzione flessibile, ad economie di scopo ed a modelli di consumo più differenziali. Ed invero, al modello occupazionale caratterizzato da posti di lavoro stabili e garantiti tramite contratti a tempo indeterminato, sono subentrate nuove forme di occupazione “flessibile” e atipica. Di conseguenza, nuovi bisogni sociali richiedono una nuova impostazione della sicurezza sociale, che sia basata sulla flessibilizzazione del rapporto lavoro-reddito. D’altra parte, la globalizzazione ha messo in crisi la politica economica di stampo keynesiano ma soprattutto il

⁵ C. OFFE, *Il bisogno di rifondazione dei principi della giustizia sociale*, in *Inchiesta*, 1989, p. 13 ss.

⁶ A. M. BATTISTI, *Welfare e No profit in Europa. Profili comparati*, Giappichelli, Torino, 2013, p. 2; M. NALDINI, *Le politiche sociali in Europa. Trasformazioni dei bisogni e risposte di policy*, Roma, 2007, p. 30.

carattere marcatamente nazionale degli schemi e programmi di *Welfare* dei singoli Paesi, condizionandoli nelle loro politiche economiche e sociali sino a porre in crisi il concetto stesso di Stato quale ente territoriale sovrano.

Le attività internazionali delle imprese, infatti, divengono a tal punto integrate che la prosperità di un'impresa è inestricabilmente congiunta con quella delle sue attività di produzione e commercio all'estero. Il benessere di un Paese viene sempre più a dipendere da quello degli altri con i quali i propri cittadini intrattengono rapporti di affari sicché si è parlato di "globalizzazione dei rischi"⁷.

La comparsa sulla scena internazionale di nuove imprese e la creazione di nuovi mercati avvia rilevanti processi di ridefinizione della divisione del lavoro. La maggiore possibilità che le imprese hanno di sostituire lavoratori nazionali con quelli esteri, concorre ad accrescere l'elasticità della domanda di lavoro non qualificato ed il conseguente aumento dei costi sociali. La creazione di un mercato unico europeo, in assenza di politiche di convergenza ed integrazione, provoca infatti il problema di una concorrenza tra sistemi diversi di sicurezza sociale e il rischio del fenomeno del *dumping* sociale, per cui le imprese tendono a sfruttare le differenze esistenti tra i diversi sistemi legislativi degli Stati membri in materia di lavoro e previdenza, preferendo i Paesi caratterizzati da una minore spesa pubblica sociale e da oneri contributivi inferiori, rispetto a quelli con sistemi di sicurezza sociale più avanzati.

Va preso atto che è cambiato il ruolo e la funzione della previdenza sociale, e ciò è dovuto alla crescente disoccupazione, alla insostenibilità dei sistemi previdenziali in ragione del progressivo aumento della durata della vita, nonché al superamento di una tradizionale divisione delle fasi della vita, giacché il lavoro non è più stabile e continuativo, e tendenzialmente si protrae per tutta la durata della vita⁸.

A ben vedere, nel contesto economico globalizzato e post-industriale, in una situazione in cui la disoccupazione è cronica e strutturale, il sistema

⁷ G. PROSPERETTI, *Un nuovo welfare per la società post-industriale*, Giappichelli, 2008, p. 18; in tal senso si veda M. FERRERA, *Dinamiche di globalizzazione e Stato Sociale: un'introduzione*, in M. FERRERA, *Stato sociale e mercato mondiale*, Torino, 1993, p. 1 ss.

⁸ D. FRANCO- T. MUNZI, *Invecchiamento della popolazione e politiche fiscali nell'Unione Europea*, in M. BUTI- D. FRANCI- L. R. PENCH, *Il Welfare State in Europa: la sfida della riforma?*, Bologna, 1999, p. 315.

previdenziale non può più essere considerato l'ombra del rapporto di lavoro, come quando il sistema era ispirato ad una tendenziale occupazione. Il precariato, la rilevanza del lavoro di cura, la cumulabilità tra reddito da lavoro e pensione sono fenomeni che postulano un *welfare* diverso da quello della società industriale.

Il trionfo del mercato globale ha fatto venire meno tutte le condizioni che erano alle origini della nascita, e poi del consolidamento dello Stato sociale. Nato come momento di mediazione e di equilibrio nel conflitto tra le classi, lo Stato sociale ne è stato l'attento regolatore in una logica di redistributore delle risorse ed insieme di incisivo produttore della sicurezza; e nello scambio sinallagmatico tra libertà di iniziativa economica, proprietà e lavoro questa sicurezza garantiva la soddisfazione dei bisogni primari e ripartiva oneri e rischi.

I sistemi europei di protezione sociale hanno caratteristiche diverse che riflettono le esperienze storiche, politiche ed economiche dei singoli paesi. Si ricordi, in primo luogo, la distinzione elaborata dal sociologo danese Esping-Andersen tra regimi di Welfare liberale, conservatore e socialdemocratico. Concentrandosi su tre rischi sociali (vecchiaia, malattia e occupazione) e sulle relative *policy*, l'autore danese ha elaborato un approccio multidimensionale allo sviluppo dello Stato sociale. Alla base della tipologizzazione le dimensioni rilevanti sono la "demercificazione" e la "stratificazione" derivanti dalle politiche sociali.

È soprattutto il primo criterio ad essere utilizzato per individuare il *continuum* su cui i diversi *welfare state* sono posti. La capacità di sottrarre il cittadino/lavoratore dalla dipendenza dal mercato è infatti decisiva per definire il grado di demercificazione in ciascun paese. In altri termini, ci si chiede quanto, in un dato regime di *welfare*, per una persona l'astenersi dal lavoro comporti la perdita del lavoro stesso, la perdita del reddito in misura significativa e più in generale la perdita del benessere. Con il criterio della stratificazione, si descrive invece quanto le misure di benessere sociale, in un dato regime di *welfare*, siano in grado di integrare o segmentare la popolazione.

Il *modello liberale* si è affermato nei paesi in cui la classe politica è riuscita a controllare il processo di modernizzazione e industrializzazione, lasciando poco spazio alle richieste delle classi sociali più svantaggiate. È il modello di

protezione sociale che tenta di mantenere al minimo gli obblighi dello Stato a tutelare i cittadini contro i rischi sociali, che vengono coperti con assicurazioni individuali o il supporto del Terzo settore. L'assegnazione di trasferimenti monetari e servizi sociali è basata sulla "prova dei mezzi" ovvero la verifica delle condizioni economiche dell'individuo, che dovrebbe garantire l'accesso al *welfare* solo a chi è indigente, dal momento che un supporto più generoso costituirebbe un disincentivo a cercare lavoro.

Il modello *conservatore* tende a mantenere le differenze dei cittadini ma garantisce una maggiore copertura contro i rischi sociali rispetto a quello liberale, poiché è basato sulla coesistenza di diversi "schemi di assicurazione sociale" a copertura dei principali rischi. Il compito è quello di assicurare il cittadino fornendo una posizione sociale proporzionata ai contributi versati.

Infine, il modello *socialdemocratico*, è basato sull'idea di cittadinanza inclusiva per cui tutti hanno gli stessi diritti sono solo civili e politici, ma anche sociali. E' il modello più generoso, in cui il basso livello di disuguaglianze tra cittadini è determinato da una tassazione sul reddito molto progressiva e dal carattere redistributivo delle prestazioni e dei trasferimenti sociali⁹.

A tale classificazione, si aggiunga, inoltre, la storica distinzione tra modello di *welfare* "occupazionale" basato sulla *performance* del lavoro, ed il modello "universalista" basato sul principio di cittadinanza, articolati a loro volta in quattro "specie" sulla base degli strumenti utilizzati (trasferimenti in denaro o erogazione di servizi), delle regole di accesso (con accertamento o meno delle condizioni di bisogno), delle modalità di finanziamento adottate (attraverso la fiscalità generale o tramite contributi sociali) e degli assetti organizzativo-gestionali.

Alla luce di questi quattro indicatori, in particolare, si è soliti distinguere: i *Paesi scandinavi*, caratterizzati da una copertura universale con prestazioni alte, erogate sotto la responsabilità dello Stato e finanziate dal gettito fiscale; i *Paesi anglosassoni*, caratterizzati da una copertura inclusiva (universale solo per la sanità) con prestazioni medie, gestite dall'amministrazione pubblica e finanziate con sistema misto (sanità pagata con gettito fiscale, mentre le prestazioni in

⁹ G. ESPING-ANDERSEN, *Social Foundations of Postindustrial Economies*, Oxford, Oxford University Press, trad. it.: *I fondamenti sociali delle economie postindustriali*, Bologna, 2000.

denaro sono finanziate in buona parte da contributi sociali) ; i *Paesi dell'Europa centrale* caratterizzati, invece, da una copertura selettiva, con prestazioni proporzionali al reddito e finanziate con contributi sociali; ed infine, i *Paesi dell'Europa meridionale* con una copertura universale per la sanità e una copertura selettiva per altre forme¹⁰.

Appare opportuno chiedersi se tali modelli siano ancora adeguati a descrivere lo stato del *welfare* in Europa all'inizio del XXI secolo. Il principale punto di debolezza appare quello del limitato referente empirico. Ed invero, i tre modelli elaborati appaiono uno strumento analitico limitato, in cui il riferimento ai programmi di protezione sociale diretti a coprire i “vecchi” rischi, che un tempo costituivano l'architrave del *welfare state*, oggi non basta per valutare i cambiamenti in atto.

Per cambiare il modello sociale bisogna metter mano ad un nuovo modello economico di sviluppo ed i problemi occupazionali e demografici oggi devono essere risolti innanzitutto all'interno di ogni singolo Stato, per cui ogni cittadino deve trovare una sua posizione funzionale all'interno della società, anche a prescindere dalla redditività del suo lavoro. Laddove la logica del mercato non è più in grado di garantire un soddisfacente sistema di universale redistribuzione del reddito, e non essendo più concepibile una “espulsione” di cittadini, né un perenne assistenzialismo agli stessi, il sistema va corretto e vanno create le occasioni di lavoro utili all'inserimento di ogni cittadino abile.

Si pone, quindi, la duplice esigenza di apprestare modalità e strumenti nuovi per rispondere adeguatamente alla domanda di lavoro espressa dalla società; e di ripensare profondamente il sistema delle tutele previdenziali e delle garanzie di reddito da estendere anche a cittadini non lavoratori.

Pertanto, accanto al nucleo tradizionale del sistema previdenziale costituito dal sinallagma tra contributi e pensioni, si sono sviluppate altre prestazioni assistenziali di carattere universalistico quali i regimi di reddito minimo, le

¹⁰ M. FERRERA, *Modelli di solidarietà. Politiche e riforme sociali nelle Democrazie*, Bologna, 1993, p. 86 ss. Per un'analisi comparata dei principali sistemi di Welfare a livello europeo, v. anche M. TIRABOSCHI, *La disoccupazione giovanile in tempo di crisi: un monito all'Europa (continentale) per rifondare il diritto del lavoro?* in WP C.S. D. L. E. “Massimo D'Antona”, n. 92/2012.

politiche del mercato del lavoro, e le politiche di reinserimento sociale e sostegno al reddito dei disoccupati.

La “questione sociale” attuale è quella di fare in modo che i sistemi di *Welfare*, sviluppati nel contesto degli Stati nazionali e oggi esposti alla sfida di un’economia globale, e già a quella comunitaria, non abbiano come obiettivo tanto l’eguaglianza di redditi e di risorse, concorrendo in tal modo all’arretramento della tutela della persona e al depauperamento delle sue opportunità di sviluppo nella società, quanto la realizzazione di un’eguaglianza di *capabilities*. In altri termini, la lotta alla povertà e la promozione dell’inclusione sociale devono essere perseguite non già attraverso trasferimenti passivi da parte di uno Stato che “assiste” sempre e tutti ed elargisce indiscriminatamente “tutele”, bensì attraverso servizi pubblici di elevata qualità ed occasioni formative, attraverso l’ “attivazione” dei beneficiari delle prestazioni, che si impegnino in attività che promettano di ricondurli a condizioni di autosufficienza.

In buona sostanza, un *welfare* delle responsabilità, dello sviluppo umano, ove i soggetti siano preparati ad affrontare i diversi rischi del ciclo della vita anziché essere risarciti *ex post* delle conseguenze che ne derivano, ed abbiano la possibilità di valorizzare la propria dotazione di risorse e realizzare l’autosufficienza come persona e agente economico, con i connessi benefici in termini di ricchezza prodotta e di equità sociale.

L’obiettivo è da realizzare attraverso una “solidarietà produttivista” in cui la provvisione collettivamente garantita di prestazioni e servizi sociali è, non solo uno strumento fondamentale di redistribuzione e coesione, ma anche un fattore “produttivo”, che può accrescere la *performance* economica, a condizione di rimanere basato su criteri di reciprocità, sulla disponibilità al lavoro e alla partecipazione nella società¹¹.

Il motore dell’intervento protettivo devono essere i destinatari della tutela che si vogliono attivi e responsabili. Lo Stato, quindi, non dovrebbe solo erogare servizi, ma promuovere e moltiplicare le opportunità di impiego, chiedendo ai singoli di adoperarsi attivamente per raccoglierle.

¹¹ M. FERRERA, *Neowelfarismo liberale: nuove prospettive per lo stato sociale in Europa*, in *Stato e Mercato*, 2013, p. 22, 23.

Nella stessa prospettiva che guarda allo Stato sociale come produttore di *capability*, intesa insieme come opportunità e come diritto all'autosufficienza, può collocarsi l'ipotesi del sussidio alla disoccupazione, che avrebbe lo scopo di far uscire i beneficiari dalla dipendenza dal *welfare* per inserirli nuovamente nel mercato, incrementando il livello di occupazione e riducendo la spesa sociale che da sostitutiva si farebbe integrativa¹².

Altre proposte non guardano al mercato, quanto alla trasformazione qualitativa e alla riduzione del lavoro nella società post-industriale, con la conseguente diffusione di lavori occasionali e instabili.

Del resto, il lavoro ha perso la sua connotazione di referente unico, o comunque privilegiato, della cittadinanza sociale, e dunque il suo connotarsi come titolo di legittimazione a beneficiare delle risorse collettive, come perno per l'azione di equilibrio e di redistribuzione che legittima lo stesso essere dello Stato. Di qui la proposta, che fa leva sul bisogno piuttosto che sul lavoro, di assicurare un reddito di base al cittadino; non all'individuo in quanto lavoratore o in quanto soggetto che svolge qualche attività socialmente utile, ma all'individuo in quanto membro di una comunità politica, al fine di garantirgli la realizzazione del proprio progetto di vita inclusiva anche nell'ipotesi di non lavorare. Possibili divergenze, poi, sorgono sui modi di realizzazione della proposta, ovvero sulla necessità o meno di collegare l'erogazione di un reddito minimo allo svolgimento di un'attività socialmente utile.

Tuttavia, al di là delle divergenze sulla realizzazione, resta l'esigenza di un nuovo *welfare* che recuperi la fiducia perduta del cittadino nella funzione dello Stato sociale, e resta il problema del suo finanziamento ed il concomitante tramonto della sovranità dello Stato e del suo ruolo di "tramite unico della solidarietà". Ciò spiegherebbe l'opzione di privilegiare la prestazione di servizi alla persona che ne assecondino lo sviluppo e il percorso di vita, all'erogazione di un sussidio egualitario, che deresponsabilizza lo Stato dal destino dell'individuo.

¹² R. PESSI, *Il welfare mix tra povertà ed esclusione sociale*, in G. CANAVESI – I- SPILIMBELLO (a cura di), *Solidarietà, sussidiarietà, sicurezza sociale*, *Giornate di studi in onore di P. OLIVELLI*, Macerata, 1° ottobre 2010, EUM, Macerata, 2013, p. 60.

La visione di un *welfare* integrato, promozionale, con al centro la persona, non può allora che orientarsi verso una logica di *investimento sociale*, che fa del territorio e delle sue specificità una risorsa e un valore per la democrazia e la coesione sociale. Non deve spaventare un radicale cambiamento di prospettiva, dallo Stato assistenziale ed invasivo ad una società corresponsabile e coesa, volta a favorire protagonismo sociale, benessere e vita buona per tutti. In tale visione non c'è più delega, ma la responsabilità è ripartita tra i diversi attori sociali – pubblici e privati – purché capaci di combattere le condizioni che generano bisogno e povertà.

Lo stato sociale europeo, nato per rispondere alle sfide dell'era industriale e per servire gli interessi dello stato nazione, è oggi radicalmente cambiato. Dal canto suo, il funzionamento interno dei programmi di *welfare* ha messo in luce problemi di efficienza e di efficacia che invitano ad un ripensamento generale dei confini fra pubblico e privato, fra responsabilità collettiva e individuale.

L'Europa deve cogliere questa sfida, deve adattare il *welfare* al nuovo contesto, rendendolo al tempo stesso strutturalmente più adattabile. A partire dagli anni novanta vari passi sono già stati compiuti in direzione di questo adattamento ma vi è ancora molto da fare. La modernizzazione del modello sociale europeo resta, pertanto, una grande priorità dell'agenda di *policy* nazionale e sopranazionale¹³.

Le politiche sociali europee, a partire dalle indicazioni del capitolo sociale di Amsterdam del 1997 fino alle strategie di Lisbona del 2000 rivisitate nel 2004, e da ultimo alle proposte del documento Europa 2020, rappresentano ormai un *corpus* di orientamenti di varia natura, più volte ridefinito e soggetto ad aggiustamenti per rispondere non solo al mutato scenario competitivo esterno, provocato dalla globalizzazione e dalla crisi economico-finanziaria, ma anche alle modifiche interne al sistema comunitario, dovute all'accresciuta competizione fra i diversi ordinamenti nazionali¹⁴.

Forse è eccessivo affermare che gli ordinamenti nazionali del *welfare* e del lavoro sono così pervasi dagli interventi comunitari da non essere più sovrani,

¹³ M. FERRERA, *Ricalibrare il modello sociale europeo*, in Urge Working paper 7/2004

¹⁴ T. TREU, *Le istituzioni del lavoro nell'Europa della crisi*, in *Giorn. dir. lav. rel. ind.*, 2013, 4, p. 607.

tuttavia, si può convenire che, nonostante i limiti della sua competenza, l'Unione Europea è diventata un “*effective agent of welfare reform*”¹⁵.

1.2 Il “Modello sociale Europeo” nel processo di integrazione comunitaria

Il carattere “altamente ambiguo e polisemico” del concetto di “Modello sociale europeo” costituisce ormai un dato acquisito nel dibattito interdisciplinare sul tema¹⁶. Diverse sono, infatti, le prospettive assunte, nella sua elaborazione, dalla letteratura accademica, da una parte, e dalle istituzioni dell'Unione, dall'altra.

Secondo un primo approccio, di tipo “welfarista”, partendo dal presupposto dell'esistenza di diversi modelli di *welfare* radicati nel continente¹⁷, il concetto di MSE farebbe riferimento all'insieme dei principi comuni e degli elementi che caratterizzano i differenti sistemi nazionali di *welfare state* europei. In tale ottica, diversi sono stati i tentativi compiuti per individuare i valori e gli elementi “approssimativamente identificativi” del modello.

A prevalere è stata la tesi secondo la quale tale nozione coincide con quella di *Welfare State* e, ulteriormente, con la definizione di *Stato Sociale*, nella cui dimensione istituzionale la struttura organizzativa del *Welfare State* andrebbe a convergere. Il MSE identificherebbe un sistema basato sull'estensione dei diritti del lavoro; il riconoscimento delle organizzazioni sindacali sia come parte sociale sia come interlocutore politico; la diffusione capillare di forme di assistenza sociale e previdenziale; la garanzia di politiche e misure limitative del mercato e redistributive di tutele e garanzie sociali. La sua cifra peculiare risiederebbe, per altro verso, nel soddisfacimento dei bisogni essenziali dei cittadini, nell'impulso ai fattori della coesione sociale, nella finalizzazione della crescita economica ad obiettivi di redistribuzione di tutele e opportunità, nella limitazione dell'interesse individuale a vantaggio dell'interesse generale.

¹⁵ A. HEMERIJCK, *Changing welfare States*, OUP, Oxford, 2012, p. 13.

¹⁶ V. l'Introduzione di M. JEPSEN, A. SERRANO PASCUAL al volume di AA. VV., *Unwrapping the european social model* (M. JEPSEN, A. SERRANO PASCUAL ed.), Policy Press, Bristol, 2006, p.1.

¹⁷ G. ESPING ANDERSEN, *The Three Worlds of Welfare Capitalism*, Cambridge, Polity Press, 1990.

In tal senso, ci troviamo davanti ad un fenomeno inevitabilmente plurinazionale, non infatti al cospetto di un modello ma di diversi modelli, tanti quanti sono gli Stati nazionali che concorrono ad implementarlo. Non a caso, si è addivenuto ad un'articolazione del MSE in diversi sub-modelli, riflettenti il variegato *modus* di concepire ed elaborare le politiche sociali ed economiche nelle principali macro-regioni del continente europeo¹⁸.

Non vuol certo negarsi l'importanza di un approccio che enfatizzi il processo di "ravvicinamento" dei sistemi di protezione sociale e di tutela del lavoro. Né può sottacersi il fatto che lo sviluppo dei sistemi nazionali di *Welfare State* sia stato influenzato da fenomeni giuridici di primaria rilevanza, quale il diritto internazionale del lavoro, attraverso la ratifica delle prime Convenzioni dell'ILO a presidio di diritti sociali fondamentali, ma anche l'imponente processo di circolazione nei diversi paesi europei delle legislazioni sociali, attraverso le tecniche di *legal transplantation*¹⁹.

Tuttavia, si ha come la sensazione che definire il MSE come puro equivalente funzionale del *Welfare State* di dimensioni europee ci costringa entro un angolo di osservazione dal quale è impossibile ricostruire il MSE in termini unitari e prescrittivi, superando cioè l'esito descrittivo e fenomenologico indotto dall'approccio "welfaristico".

L'esigenza di ricostruire il modello in termini unitari, transcendendone il carattere plurinazionale e superando l'approccio descrittivo dei tratti in comune sembra essere meglio soddisfatta da una prospettiva di analisi che individua nel Mse il risultato di un processo di integrazione.

In tale ottica, il MSE cessa di essere un modello per "convergenza" dei singoli *welfare States* nazionali e diviene un modello per "omogeneizzazione", strutturato intorno a diritti sociali fondamentali, regolati da fonti del diritto comunitario, che, nell'integrazione fra ordinamenti, o esplicano effetti di diretta

¹⁸ Cfr. in particolare A. SAPIR, *Globalization and the Reform of European Social Policy*, in *Journal of Common Market Studies*, 2006, vol. 44, n. 2, p. 375 ss., che distingue quattro tipologie di modello sociale europeo: nordico, anglo-sassone, continentale e mediterraneo. La partizione è ripresa da C. PINELLI, *Modello sociale europeo e costituzionalismo sociale europeo*, in *Riv. dir. sic. soc.*, 2008, p. 253, proprio per suffragare la tesi di una "perdurante pluralità di modelli sociali radicati in diverse aree del continente".

¹⁹ O. KAHN-FREUND, *On Uses and Misuses of Comparative Law*, in *Modern Law Review*, 1974, n. 1, p. 1.

conformazione dei sistemi giuridici nazionali, o addirittura si fanno diritto interno, contribuendo a dare impulso ad un processo di armonizzazione di principi e regole che strutturano la dimensione normativa del modello stesso²⁰.

Il processo di costruzione del modello comprenderebbe, da un lato, l'intreccio normativo tra le disposizioni dei trattati che hanno progressivamente immesso la finalità di tutela dei diritti sociali dentro i principi generali dell'ordinamento comunitario, e dall'altro lato, le disposizioni che hanno moltiplicato le basi giuridiche della normativa comunitaria derivata in materia sociale.

La codificazione, entro la Carta dei Diritti Fondamentali dell'Unione Europea approvata a Nizza nel 2000 e riproclamata a Strasburgo nel 2007, delle diverse "generazioni" di diritti "inventate" dal costituzionalismo nazionale ed internazionale (fra i quali in particolare i diritti sociali), nonché l'impulso, da parte della Carta, a processi di più intensa integrazione fra la dimensione nazionale ed europea, rendono inoltre il MSE parte essenziale di un progetto politico, solo scalfito dalla mancata "costituzionalizzazione" formale della Carta, in ogni caso insignita, con il Trattato di Lisbona, del rango di equipollenza con "il diritto dei Trattati".

Secondo tale ulteriore prospettiva, l'idea del MSE viene edificata sul valore fondante della solidarietà e collegata al catalogo dei diritti sociali riconosciuti dal Titolo IV della Carta, dedicato appunto alla solidarietà. Tuttavia, tale ricostruzione pone il problema di riformulare una coesione sociale, storicamente delimitata dalla sfera di operatività delle istituzioni del *welfare* entro i confini nazionali, in una dimensione sovranazionale. Né le operazioni giurisprudenziali della Corte di giustizia riguardo ai diritti sociali di tipo previdenziale-assistenziale, con particolare riguardo a quelli di accesso alle prestazioni sociali da parte dei cittadini dell'Unione economicamente attivi, sarebbero valse a costituire un'autentica forma di solidarietà post-nazionale²¹.

²⁰ G. RICCI, *La costruzione giuridica del modello sociale europeo (con una postilla sul Mse al tempo della crisi globale)* in *Working papers Massimo D'Antona* 88/2011, p. 4.

²¹ S. GIUBBONI, *Introduzione. Stato sociale, integrazione europea e nuovi confini della solidarietà in Europa*, in ID., *Diritti e solidarietà in Europa. I modelli sociali nazionali nello spazio giuridico europeo*, Il Mulino, 2012, p. 15 ss.; cfr. C. giust. 12 maggio 1998, C-85/96 Maria Martinez Sala.

Infine, vi è l'approccio delle istituzioni europee, che legano l'idea del MSE alla *flexicurity*, e sul piano dello strumentario giuridico confermano la centralità del MAC.

Eppure, nessuna delle ricostruzioni appena menzionate appare esaustiva, né la soluzione del problema della definizione del modello può essere ridotta alla ricostruzione storica della politica sociale europea. La natura intrinsecamente dinamica, e non statica, del processo di costruzione europea, per la verità, contraddice l'ipotesi di un modello statico, compiuto e finito. Al più, può parlarsi di un "progetto" di un modello ideale transnazionale, che non sia la sintesi di quelli nazionali, né a loro sovraordinato, autonomo dai modelli nazionali, e verso il quale però i singoli Stati dovrebbero convergere²².

Orbene, dapprima, occorre verificare se nello spazio giuridico dell'Unione, ed in particolare nel suo diritto primario siano stati introdotti elementi positivi orientati alla definizione di tale progetto in maniera chiara e definita, sufficienti a "ricoprire del manto della giuridicità" la nozione di MSE; e se possono rinvenirsi strumenti utili affinché gli Stati membri convergano verso il progetto delineato, sia pure per approssimazione²³.

Se così è, in secondo luogo, resta da chiedersi se ha ancora senso oggi discutere delle prospettive della "dimensione sociale" dell'Unione e di un progetto, politico e giuridico, di MSE; e quale ruolo, infine, può essere assegnato ai diritti sociali e alle più rilevanti clausole sociali presenti nei Trattati.

I documenti europei più recenti riconoscono che la gravità della crisi deve servire come un "*wake up call*" per attivare politiche economiche e sociali comuni²⁴, tuttavia, le tensioni intergovernative hanno impedito finora decisioni efficaci per dare seguito alle indicazioni dei Trattati e per fronteggiare la crisi, anche negli aspetti più minacciosi per la tenuta del disegno europeo. La ridefinizione delle politiche sociali annunciata per rispondere alla "sveglia" della

²² B. CARUSO, *Il modello sociale europeo: un profilo ricostruttivo*, Relazione al Convegno nazionale di studi *Modello sociale europeo*, 1.6.2007, Perugia, dattiloscritto; A. ALAIMO, *Da "Lisbona 2000" a "Europa 2020". Il "modello sociale europeo" al tempo della crisi: bilanci e prospettive*, in *RIDL*, 2012, 3, p. 229.

²³ A. ALAIMO, *Da "Lisbona 2000" a "Europa 2020". Il "modello sociale europeo" al tempo della crisi: bilanci e prospettive*, in *RIDL*, 2012, 3, p. 232.

²⁴ Cfr. il contributo richiesto dal Consiglio Europeo a un Reflection Group di esperti, *Renewing Europe's economic and social model, Project Europe 2030, Challenges and opportunities*, May 2010.

crisi, entra, infatti, in tensione con la durezza degli eventi e con le perduranti politiche restrittive di austerità.²⁵

Per la verità, una serie di elementi positivi idonei a definire un “progetto giuridico” di MSE sono rinvenibili nelle novità inserite nei Titoli di apertura dei nuovi TUE e TFUE del Trattato di Lisbona, nonché nel catalogo di diritti fondamentali collocato nel Titolo IV della Carta dei diritti fondamentali dell’Ue e radicato sul valore della “solidarietà”.

In particolare, il riferimento è agli artt. 2 e 3 TUE²⁶, che hanno rideterminato i valori e gli obiettivi dell’Ue intessendone la trama di una forte connotazione sociale. Non poca enfasi, infatti, si è posta, nelle analisi più recenti, sull’art. 3, par. 3.1 del TUE, nel testo successivo al Trattato di Lisbona, nel quale si rilancia il MSE alla stregua di una *“economia sociale di mercato fortemente competitiva, che mira alla piena occupazione e al progresso sociale”* in un contesto nel quale *“l’Unione combatte l’esclusione sociale e le discriminazioni e promuove la giustizia e la protezione sociali, la parità tra donne e uomini, la solidarietà tra le generazioni e la tutela dei diritti del minore”* (par. 3.2), oltre a perseguire *“la coesione sociale, economica e territoriale e la solidarietà fra gli Stati membri”* (par. 3.3).

La priorità precedentemente accordata alle ragioni del mercato e al governo della concorrenza ha ceduto il passo agli obiettivi sociali ed al loro riequilibrio con quelli economici. L’*“economia sociale di mercato”* assurge in tal modo ad essere caratteristica intrinseca del processo di integrazione europea e a divenire componente fondamentale del MSE²⁷. La connotazione in senso “sociale” dell’economia di mercato, d’altra parte, evidenzia come l’ordine debba tendere sì all’efficienza, ma al contempo prevedere meccanismi di correzione affinché tutti possano trarne benefici²⁸.

²⁵ T. TREU, *Le istituzioni del lavoro nell’Europa della crisi*, cit. p. 608.

²⁶ S. GIUBBONI, *I diritti sociali nell’Unione europea dopo il Trattato di Lisbona: paradossi, rischi, opportunità* paradossi paradossi, rischi, opportunità, in C. SALVI (a cura di), *Diritto civile e principi costituzionali*, Giappichelli, 2012, p. 100-101.

²⁷ A. ALAIMO, *Da “Lisbona 2000” a “Europa 2020”. Il “modello sociale europeo” al tempo della crisi: bilanci e prospettive*, cit. p. 231.

²⁸ P. DE PASQUALE, *Libera concorrenza ed economia sociale nel Trattato di Lisbona*, DPCE, 2009, p. 87.

All'interno del Titolo II del TfUE esistono, poi, due nuove «disposizioni di applicazione generale», gli artt. 9 e 10, altrettanto rilevanti per individuare una trama nella quale è ordito un progetto giuridicamente rilevante, che, nel definire le caratteristiche delle politiche e azioni dell'Unione, imprimono loro una forte connotazione sociale, operando l'una alla stregua di vera e propria Clausola sociale orizzontale (Cso), richiamando la “promozione di un elevato livello di occupazione, la garanzia di un elevato livello di occupazione, la garanzia di un'adeguata protezione sociale, la lotta all'esclusione sociale e un elevato livello di istruzione, formazione e tutela della salute umana”. L'altra, inclusiva, fra tali obiettivi, della “lotta alle discriminazioni”, come fonte di un generale obbligo di *mainstreaming*, al cui adempimento l'Unione è tenuta per combattere l'ormai ampio ventaglio di discriminazioni vietate dal suo diritto primario (art. 19 TfUE) e secondario (Direttive n. 2006/54/Ce, n. 2000/43/Ce e n. 2000/78/Ce).

Nel Titolo dedicato alla politica sociale è presente una norma nuova sul dialogo sociale (l'art. 152 TfUE) che rafforza, significativamente, gli istituti del pluralismo sociale a livello dell'Unione.

La norma sembra rafforzare l'applicazione del principio di sussidiarietà “orizzontale” nella politica sociale, laddove al comma 1 dichiara che l'Unione riconosce e promuove il ruolo delle parti sociali al suo livello, tenendo conto della diversità dei sistemi nazionali, e che essa facilita il dialogo tra le parti, nel rispetto della loro autonomia. Al comma 2, inoltre, riconosce il contributo al dialogo sociale del vertice sociale trilaterale per la crescita e l'occupazione, istituito dalla Decisione del Consiglio n. 2003/174/Ce del 6 marzo 2003 e avente il compito di garantire in maniera permanente la concertazione tra il Consiglio, la Commissione e le parti sociali.

La norma, dunque, esprime il ruolo dell'autonomia collettiva nella *governance* sociale europea, ponendo all'Unione, da un lato, un obbligo passivo nel riconoscimento delle parti sociali quali soggetti istituzionali, d'altro canto, un obbligo attivo che si concretizza nella promozione non solo del dialogo sociale, ma di ogni attività che le parti sociali svolgano nell'ambito dell'Unione stessa.

E' possibile ritenere che le materie nelle quali può esercitarsi il dialogo tra le parti sociali vadano oltre l'ambito della politica sociale, dal momento che, ai

sensi dell'art. 2 della Decisione istitutiva del vertice sociale trilaterale, risulta che le parti sociali, nell'ambito del dialogo sociale, contribuiscono alle diverse componenti della strategia economica e sociale integrata, anche nella dinamica legata allo sviluppo sostenibile.

Pertanto, il dialogo sociale può svolgersi anche nelle materie escluse dalla competenza dell'Unione ai sensi dell'art. 153, par.5, TUE (retribuzioni, diritto di associazione, diritto di sciopero e serrata), poiché la limitazione operata dall'art. 155 TUE, che circoscrive ai settori rientranti nella competenza dell'Unione la possibilità di incorporare gli accordi conclusi tra le parti sociali a livello comunitario in decisioni del Consiglio, non vieta che possano essere conclusi accordi riguardanti profili retributivi, regole delle azioni collettive e procedure sulla rappresentatività delle parti sociali, e che tali accordi possano essere attuati "secondo le procedure e la prassi proprie delle parti sociali e degli Stati membri"²⁹.

Esiste, infine, una disposizione, l'art. 7 del TUE, che attribuisce alle istituzioni dell'Unione il potere di avviare una procedura, sia pure di carattere politico, volta a garantire che qualsiasi Stato membro rispetti i valori comuni di cui all'art. 2 TUE. E poiché tali valori sono quelli che strutturano l'elenco di diritti contenuto nella Carta, non vi è dubbio che quest'ultima (con i suoi diritti) costituisce un parametro per verificare la sussistenza dell'ipotesi di cui all'art. 7³⁰.

Nello specifico, la disposizione stabilisce che "su proposta motivata di un terzo degli Stati membri, del parlamento europeo o della Commissione europea, il Consiglio, deliberando alla maggioranza dei quattro quinti dei suoi membri, previa approvazione del Parlamento europeo, può constatare che esiste un rischio di violazione grave da parte di uno stato membro dei valori di cui all'art. 2. Prima di procedere a tale contestazione il Consiglio ascolta lo Stato membro in questione può rivolgergli delle raccomandazioni, deliberando secondo la stessa procedura. Ed inoltre, che "il Consiglio europeo, deliberando all'unanimità su proposta di un terzo degli Stati membri o della Commissione europea e previa approvazione del

²⁹ B. VENEZIANI, *L'art. 152 del Trattato di Lisbona: quale futuro per social partners?*, in *Riv. giur. lav.*, 2011, p. 258.

³⁰ G. BRONZINI, *I diritti fondamentali nell'ordinamento integrato e il ruolo della Corte di Giustizia*, in *Riv. crit. dir. lav.*, 2009, 4, p. 867.

parlamento europeo, può constatare l'esistenza di una violazione grave e persistente da parte di uno Stato membro dei valori di cui all'art.2, dopo aver invitato tale Stato membro a presentare osservazioni".

In tal modo, il progetto di MSE legato a valori, obiettivi e ai diritti sociali fondamentali presenti nel diritto primario dell'Ue è messo "sotto tutela" dai Trattati³¹, tuttavia, la procedura di cui all'art. 7 TUE ha natura prettamente politica ed è stata poco utilizzata dalle istituzioni europee nonostante la Commissione ne abbia sottolineato le potenzialità all'indomani dell'entrata in vigore delle modifiche apportate dal Trattato di Nizza³². Peraltro, presenta diverse assonanze con il controllo e la verifica dei risultati dei processi di coordinamento legati all'uso del MAC, data la possibilità di usare lo strumento della raccomandazione come atto precedente alla constatazione del rischio di violazione.

A voler accogliere, dunque, l'accezione del MSE come progetto giuridico, questo imporrebbe il perseguimento dei valori e degli obiettivi sociali enunciati dai Trattati e il rispetto dei diritti sociali fondamentali garantiti dalla Carta. Solo la protezione di quest'ultimi, però, può essere demandata alla sfera di giurisdizione della Corte di giustizia, mentre i primi ed i secondi potranno al più essere tutelati dalla procedura eminentemente politica appena descritta.

Passando, infine, ad analizzare la prospettiva che considera i diritti sociali come elemento chiave nella costruzione del MSE, questi appaiono come una "cartina tornasole" dell'imperfezione del lungo processo di integrazione europea.

Com'è noto, in origine la Comunità economica europea sembrava maggiormente attenta al solo rispetto delle libertà economiche necessarie all'instaurazione del mercato comune, mentre i diritti fondamentali costituivano ancora il nucleo centrale attorno al quale si snodavano le competenze dei singoli Stati membri³³.

Sono entrati, dunque, a far parte del diritto comunitario grazie alla giurisprudenza della Corte di Giustizia, che ha affermato che essi sono tutelati

³¹ A. ALAIMO, *Da "Lisbona 2000" a "Europa 2020". Il "modello sociale europeo" al tempo della crisi: bilanci e prospettive*, cit., p. 233.

³² Cfr. COM (2003) 606 del 15.10.2003, *In merito all'articolo 7 del trattato sull'Unione europea. Rispettare e promuovere i valori sui quali è fondata l'Unione*.

³³ A. MANZELLA, *Dal mercato ai diritti*, in ID., P. MELOGRANI, E. PACIOTTI, S. RODOTÀ (a cura di), *Riscrivere i diritti in Europa*, Bologna, 2001, p. 29 ss.

come principi generali di diritto comunitario, informati alle tradizioni costituzionali comuni degli Stati membri e quali risultano delle principali Convenzioni internazionali, a cominciare dalla Convenzione europea dei diritti dell'uomo del 1950.

Solo quando prese forma il disegno politico, con il consolidarsi delle istituzioni, si avvertì l'esigenza di elaborare una Carta dei diritti fondamentali dell'Unione. Del resto, la Carta comunitaria dei diritti sociali fondamentali dei lavoratori del 1989, insieme alla Carta sociale europea di Torino del 1961, sono menzionate nell'art. 136 (e tutt'ora nell'art 151 TfUe) solo quale criterio ispiratore dell'azione della Comunità e degli Stati membri. La redazione di un documento che raccogliesse i diritti fondamentali per renderli più visibili e giustiziabili anche davanti alle giurisdizioni nazionali è avvenuta con la Carta dei diritti fondamentali proclamata a Nizza nel 2000.

Erano così contenuti in un unico documento i diritti civili, politici, economici e sociali, riconosciuti da fonti nazionali, comunitarie, e internazionali che derivavano dai trattati, dalle Carte sociali, dalla Convenzione europea per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali, dalle tradizioni costituzionali e dagli obblighi internazionali comuni agli Stati membri. Tuttavia, fino all'entrata in vigore del Trattato di Lisbona, firmato nel 2007 ed entrato in vigore il 1 dicembre 2009, la Carta non aveva valore giuridicamente obbligatorio, se non nella misura in cui corrispondesse a diritti preesistenti e si limitasse a dare visibilità a tali diritti³⁴. Con la sua incorporazione nel Trattato di Lisbona, il riconoscimento e la protezione dei diritti fondamentali diviene il presupposto di legittimità dell'azione dell'Unione e tutte le giurisdizioni europee e nazionali sono chiamate a concorrere alla loro tutela giurisdizionale³⁵.

A suggellare la nuova prospettiva che considera i diritti sociali alla stregua di elemento chiave del Modello sociale europeo viene in rilievo l'art. 6 TUE che attribuisce un nuovo *status* ai diritti, anche di natura socio-economica, contemplati nella Carta di Nizza, e conferisce a quest'ultima lo stesso valore giuridico dei Trattati. I diritti sociali sono quindi collocati in posizione di equipollenza con gli

³⁴ U. VILLANI, *La politica sociale nel Trattato di Lisbona*, in *Riv. giur. lav.*, 2012, 1, p. 31.

³⁵ V. ALLOCA, *La Carta di Nizza e i diritti sociali fondamentali nella giurisprudenza*, in *DLM*, 2013, 1, p. 155.

altri diritti culturali, civili e politici, e diventano, in ragione del loro inserimento formale nel diritto primario dell'Unione, norme giuridiche utilizzabili nel ragionamento giuridico e direttamente applicabili dai giudici dell'Unione e dai giudici interni.

Nella costruzione dell'Europa sociale, la giurisprudenza della Corte di Giustizia ha svolto una funzione di estrema importanza nella realizzazione del disegno europeista, attraverso un'interazione a più livelli che vede coinvolte le Corti nazionali e comunitarie nella definizione di un sistema di tutela dei diritti fondamentali³⁶.

La continua dialettica tra Corti europee e giudici nazionali, già prima che il Trattato di Lisbona riconoscesse alla Carta valore giuridico vincolante, ne dimostra la forza espansiva nel settore sociale, all'interno del quale è particolarmente avvertita l'esigenza di livelli di integrazione più profondi³⁷.

Con la tecnica del rinvio alla Cedu, e prima ancora alle tradizioni costituzionali comuni agli Stati membri, la Corte di giustizia è pervenuta all'elaborazione di un catalogo di *fundamental rights*, confluito poi nel Trattato di Nizza, e definito dalla stessa come epilogo di un percorso normativo e giurisprudenziale che codifica tutti gli strumenti predisposti dalle istituzioni comunitarie per assicurare l'osservanza dei diritti fondamentali.

La Carta racchiude in un unico testo una serie di diritti già preesistenti nei trattati comunitari e nei testi convenzionali, senza però limitarsi ad un'opera di risistemazione, bensì estendendo lo sguardo anche a nuove generazioni di diritti, superando la storica contrapposizione tra libertà civili e politiche, da un lato, e quelle economiche e sociali, dall'altro³⁸.

Nell'apposita Sezione sulla "solidarietà" sono infatti «positivizzati» diritti sociali di diversa natura. Ad eccezione delle tre norme finali (sul diritto di accesso ai servizi d'interesse economico generale, la tutela dell'ambiente e la protezione dei consumatori: artt. 36-38), le altre disposizioni riconoscono diritti *collettivi* (art.

³⁶ R. FOGLIA, *Il dialogo fra ordinamento comunitario e nazionale del lavoro: la giurisprudenza*, in *DLRI*, 1992, p. 753 ss.

³⁷ G. BRONZINI, V. PICCONE, *Le Corti sovranazionali e il Parlamento europeo insistono per l'“efficacia anticipata” della Carta di Nizza*, in *DL*, 2007, p. 330.

³⁸ M. MASTROIANNI, *Il contributo della Carta europea alla tutela dei diritti fondamentali nell'ordinamento comunitario*, in *Cass. pen.*, 2002, p. 1873.

27 e 28); diritti *individuali*, basati sullo specifico titolo di cittadino-lavoratore (al quale sono riconosciuti diritti in ragione della sua presenza nel *mercato* o nel *rapporto di lavoro*) (artt. 29 e 33); diritti di tipo *previdenziale-assistenziale* e, infine, diritti (cd. di «quarta generazione») di *contrasto all'esclusione sociale*³⁹.

Non può non riconoscersi che fra i diritti sociali l'interpretazione della Corte privilegia quelli di tipo previdenziale-assistenziale e di contrasto all'esclusione sociale, considerato che i diritti sociali fondamentali di natura collettiva sono stati inseriti all'interno di un difficile bilanciamento con le libertà economiche di stabilimento e di prestazione di servizi riconosciute dai Trattati⁴⁰.

A fronte di un uso generalmente cauto dei diritti sociali riconosciuti dal *Bill of rights* di Nizza/Strasburgo, la Corte mostra una maggiore propensione a un uso giuridico (anche diretto) delle disposizioni della Carta che sanciscono diritti di tipo previdenziale-assistenziale, impiegandole come parametri dei controlli di legittimità delle normative nazionali.

La Corte, infatti, ha finito per ampliare l'accesso dei cittadini europei economicamente inattivi alle prestazioni di *welfare* dei paesi ospitanti, facendo leva sul combinato disposto delle norme del TfUE riguardanti il divieto di discriminazione basato sulla nazionalità (art. 18) e il diritto di circolazione e soggiorno dei cittadini (art. 21)⁴¹ ed innescando, in tal modo, un meccanismo di solidarietà transnazionale che prefigura futuri e possibili «scenari di una dimensione solidaristico-redistributiva di tipo propriamente sopranazionale⁴²»

Sulla scorta di tale giurisprudenza, la Corte è, peraltro, giunta a riconoscere che un cittadino di un paese terzo ha diritto a una prestazione sociale “essenziale” quale il “sussidio casa”; richiamando l'art. 34 della Carta e il relativo “diritto alle prestazioni di sicurezza sociale e ai benefici sociali” di chiunque risieda o si sposti legalmente all'interno dell'Unione (par. 1), nonché il “diritto all'assistenza sociale

³⁹ Artt. 34 e 35. Cfr., per analoga classificazione, M. ROCCELLA, T. TREU, *Diritto del lavoro dell'Unione europea*, Cedam, 2012, VI ed., p. 31.

⁴⁰ Casi *Viking* (Corte di Giustizia Ue C-438/05 dell'11 dicembre 2007); *Laval* (Corte di Giustizia Ue C-341/05 del 18 dicembre 2007); *Rüffert* (Corte di Giustizia Ue C-346/06 del 3 aprile 2008); *Commissione c. Lussemburgo* (Corte di Giustizia Ue C-319/06 del 19 giugno 2008).

⁴¹ Cfr. Corte di Giustizia Ue C-85/96 del 12 maggio 1998, *María Martínez Sala c. Freistaat Bayern*.

⁴² S. GIUBBONI, *Diritti e solidarietà in Europa. I modelli sociali nazionali nello spazio giuridico europeo*, cit., p. 163.

e all'assistenza abitativa volte a garantire un'esistenza dignitosa a tutti coloro che non dispongono di risorse sufficienti" (par. 2).

Eppure, le operazioni di «deteritorializzazione» che la Corte di Giustizia UE ha cercato di produrre con riguardo ai diritti di tipo previdenziale-assistenziale non sono sufficienti, da sole, a forgiare compiute forme di solidarietà sociale post-nazionale nell'ambito dell'Unione, né a colmare le asimmetrie fra dimensione economica e dimensione sociale del processo di integrazione europea⁴³.

1.3 Da “Lisbona 2000” a “Europa 2020”: verso principi comuni di *flexicurity* e lotta all'esclusione sociale

Con l'ambiziosa Strategia varata a Lisbona nel 2000, l'Unione si era finalmente dotata di un robusto catalogo di diritti sociali, nel contesto di una ricca Carta di diritti fondamentali, e, sul finire del decennio, di una nuova «trama sociale» dei Trattati, riscritti con il Trattato di Lisbona (2007/09) sulle ceneri del Trattato costituzionale e caratterizzati da una rinnovata sensibilità verso i valori e gli obiettivi sociali. All'indomani dell'entrata in vigore di quel Trattato si intravedevano, perciò, «forti potenzialità di invertire il rapporto tra Europa economica ed Europa sociale»⁴⁴.

Una fase in cui un vento nuovo sembrava spirare sull'Europa, sospingendola lungo una «rotta sociale» che veniva, tuttavia, segnata più dall'applicazione della nuova forma di *governance* lanciata a Lisbona nel 2000 – il Metodo aperto di coordinamento (Mac) – che dall'impiego del tradizionale metodo dell'armonizzazione normativa, ancora prevalente, in materia sociale, negli anni novanta.

⁴³ A. ALAIMO, *Presente e futuro del modello sociale europeo. Lavoro, investimenti sociali e politiche di coesione*, in *Riv giur. lav.*, 2013, 2, p. 270.

⁴⁴ D. GOTTARDI, *Tutela del lavoro e della concorrenza tra imprese nell'ordinamento dell'Unione europea*, in *Dir. lav. rel. ind.*, 2010, p. 521; S. GIUBBONI, *I diritti sociali nell'Unione europea dopo il Trattato di Lisbona: paradossi, rischi, opportunità*, cit., p. 102; U. VILLANI, *La politica sociale nel Trattato di Lisbona*, cit., p. 25; A. ALAIMO, B. CARUSO, *Dopo la politica i diritti: l'Europa «sociale» dopo il Trattato di Lisbona*, in N. PARISI, V. PETRALIA (a cura di), *L'Unione europea dopo il Trattato di Lisbona*, Atti del Convegno di Catania, 9-10 aprile 2010, Giappichelli, 2011, sp. pp. 212-215.

L'obiettivo principale della Strategia Lisbona era quello di far diventare l'Ue "un'economica basata sulla conoscenza più competitiva e dinamica del mondo, in grado di realizzare una crescita economica sostenibile con nuovi e migliori posti di lavoro e una maggiore coesione sociale". Essa avrebbe dovuto essere attuata attraverso un nuovo "metodo di coordinamento aperto a tutti i livelli", che presupponeva il declino dell'integrazione positiva attraverso l'*hard law*.

In merito al MSE, il Consiglio Europeo di Lisbona del 23-24 marzo ne raccomandava la "modernizzazione", "investendo nelle persone e costruendo uno stato sociale attivo", sviluppando una "politica attiva dell'occupazione", modernizzando la protezione sociale e promuovendo l'"inclusione sociale attiva"⁴⁵.

Già sul finire della prima fase della crisi (2010) il vento cambiava, portando a esaurimento anche l'abbrivio conquistato dalla «rotta sociale» europea negli ultimi anni del decennio passato⁴⁶.

A distanza di dieci anni da Lisbona, nel pieno della crisi economica, la COM (2010) 2020 del 3.3.2010, presenta per il decennio in corso una nuova strategia, fatta propria dal Consiglio Europeo di Bruxelles del 25-26 marzo 2010, il cui obiettivo è di trasformare "l'Ue in un'economia intelligente, sostenibile inclusiva caratterizzata da alti livelli di occupazione, produttività e coesione sociale".

La Comunicazione "Europa" 2020 riprende la retorica della modernizzazione dei mercati del lavoro, ed insiste sui programmi di "flessicurezza" e di "formazione continua", che sono stati al centro dell'agenda sociale europea nell'arco del passato decennio. In particolare, all'interno del documento, l'obiettivo dell'iniziativa *Un'agenda per nuove competenze e nuovi posti di lavoro* è quello di "porre le basi della modernizzazione dei mercati del lavoro onde aumentare i livelli di occupazione e garantire la sostenibilità dei nostri modelli sociali".

Non vengono ripresi, invece, i numerosi richiami al MSE presenti nella "fase Lisbona". Più in generale, i nuovi documenti della Commissione sembrano

⁴⁵ Punti 24-32 *Conclusioni del Consiglio Europeo di Lisbona del 23-24 marzo 2000*.

⁴⁶ A. ALAIMO, *Presente e futuro del modello sociale europeo. Lavoro, investimenti sociali e politiche di coesione*, cit., p. 255.

mettere da parte l'idea del MSE. Piuttosto che ridare linfa al progetto di MSE, la COM (2010) 2020 evoca in più punti l'"economia di mercato sociale europea altamente competitiva", mentre le nuove disposizioni sociali e la Carta non vengono neppure richiamate nel documento⁴⁷. L'omissione di nuovi riferimenti al MSE e la preferenza accordata dalla Commissione a tale locuzione evidenzia, di fatti, una maggiore considerazione dei temi della crescita, della competizione, e del mercato rispetto alle ragioni del *welfare*, della solidarietà e del "sociale".

Né la successiva COM (2010) 608 sull' *Economia sociale di mercato altamente competitiva* ripropone i riferimenti al MSE presenti nei documenti della "fase Lisbona". Le "50 proposte" nelle quali si articola il documento sono piuttosto incentrate sui profili della competizione che del sociale, cosicché la prima parte della locuzione (economia sociale) sembra essere messa in ombra dalla seconda (di mercato fortemente competitiva), e non lascia intravedere alcun cambiamento di rotta per il rilancio del MSE come *political project*.

Nonostante le apparenti linee di continuità fra la strategia varata a Lisbona nel 2000 e gli obiettivi indicati dalla Comunicazione "Europa 2020", tanto nella programmazione della dimensione sociale della strategia, quanto nella enunciazione del metodo di implementazione, al punto da indurre a considerare il nuovo documento privo di originalità e poco innovativo⁴⁸, non si può certo negare che esista uno scarto legato a un indebolimento della dimensione sociale. L'attenzione verso i temi della stabilità finanziaria, della crescita e della competitività è accentuata dalla permanente situazione di crisi. Il tratto più caratteristico della nuova fase si rivela, dunque, un generale "disinvestimento" sui temi sociali, a vantaggio di quelli che riguardano, più in generale, la *governance* economico-finanziaria⁴⁹, unito all'assenza di misure di rafforzamento del MAC come elemento-chiave per la realizzazione dei loro obiettivi sociali,

È indubbio che la tecnica di *governance* varata dalla strategia di Lisbona sia cresciuta tanto nell'allargamento del MAC ad ambiti diversi da quello iniziale,

⁴⁷ G. BRONZINI, S. GIUBBONI, *La nuova agenda europea in materia sociale e il metodo aperto di coordinamento*, *Arel*, 2010, n.4, p. 2.

⁴⁸ G. BRONZINI, S. GIUBBONI, *La nuova agenda europea in materia sociale e il metodo aperto di coordinamento*, cit., p. 25.

⁴⁹ A. ALAIMO, *Da "Lisbona 2000" a "Europa 2020". Il "modello sociale europeo" al tempo della crisi: bilanci e prospettive*, cit., p. 224.

quanto nei riferimenti normativi al metodo, a partire dal Trattato di Nizza e sino al Trattato di Lisbona.

Ed invero, dopo l'apertura della stagione del "coordinamento non regolativo" da parte del Consiglio europeo di Lussemburgo nel 1997, e del Trattato di Amsterdam poco dopo, il Consiglio europeo di Nizza (2000) aveva concretamente varato il "MAC inclusione sociale" prevedendo obiettivi comuni di lotta alla povertà e all'esclusione sociale. Successivamente, il MAC è stato esteso ad altre significative aree della politica sociale: dalle politiche occupazionali all'inclusione sociale, alle pensioni, alla protezione sociale, sino alle politiche sanitarie. Anche sul versante del diritto primario, a partire dalla revisione del TCE compiuta, pochi mesi dopo Lisbona, dal Consiglio europeo di Nizza, si è operata una valorizzazione delle misure di "coordinamento" e di "cooperazione" a scapito di quelle di "armonizzazione"⁵⁰.

Eppure, persiste, ancora oggi, una difficoltà nell'operare valutazioni sull'impatto del metodo nei diversi ambiti in cui è stato promosso e praticato, poiché tale valutazione rappresenta una sfida multidisciplinare, che investe la ricerca sociologica, economica e giuridica, e continua a mancare una riflessione che associ le diverse discipline per valutare l'articolazione del metodo tra i diversi livelli, quello nazionale e quello europeo, ma, soprattutto, la sua efficacia rispetto al raggiungimento degli obiettivi proposti⁵¹. Al riguardo, non sono state compiute valutazioni omogenee dalle istituzioni comunitarie, né in ambito scientifico, ove a giudizi pessimistici, al punto da potersi parlare di un vero e proprio "fallimento di Lisbona"⁵², si contrappongono valutazioni più caute e di segno più positivo.

Nel complesso, la strategia di Lisbona sembra più aver aperto nuovi orizzonti e creato consenso tra gli Stati membri, che aver prodotto adeguate misure attuative. Gli orientamenti integrati hanno contribuito ad imprimere la direzione delle politiche economiche ed occupazionali, benché "il loro carattere generico e la mancanza di una gerarchizzazione interna degli obiettivi" ne abbiano limitato gli effetti e "l'approccio ai programmi nazionali di riforma sia stato

⁵⁰ E. ALES, *Lo sviluppo della dimensione sociale comunitaria: un'analisi "genealogica"*, in *RDSS*, 2009, p. 544 ss.

⁵¹ J. C. BARBIER, *Welfare italiano. L'Europa nonostante tutto- Sessione I- Dimenticare Lisbona? Riflessioni sulla validità del modello sociale europeo*, in *Riv. pol. soc.*, 2006, p. 65.

⁵² C. PINELLI, *Modello sociale europeo e costituzionalismo europeo*, in *RDSS*, 2008, p. 265.

notevolmente diverso tra uno Stato membro e l'altro, con programmi di riforma ambiziosi e coerenti in alcuni paesi e programmi vaghi e descrittivi in altri”⁵³.

Il MAC si è rivelato uno strumento suscettibile di creare un linguaggio comune a livello europeo, un adattamento del discorso nazionale a quello europeo, soprattutto con riguardo alla SEO. Benchè i Piani di Azione Nazionale siano stati utilizzati più come relazioni alla Ue che come documenti di direzione politica, i decisori politici sono stati esposti ad un'influenza significativa, e, in alcuni casi, il metodo ha sortito effetti sugli aspetti procedurali del *decision-making* nazionale, con un “effetto-leva” sull'attuazione dell'agenda di *policy* domestica⁵⁴.

A partire dal rinnovo della strategia avvenuto nel 2005, , da una parte, il MAC protezione ed inclusione sociale è stato messo in ombra dalla SEO. Ed infatti, la Commissione ha ritenuto che “l'incremento dei livelli occupazionali fosse il mezzo più efficace per generare la crescita economica e per promuovere economie socialmente inclusive”, marginalizzando le altre dimensioni dell'inclusione sociale e risolvendo quest'ultima nella integrazione nel mercato del lavoro⁵⁵.

Dall'altra, la scomparsa dei PAN, convertiti in programmi nazionali di riforma, e delle Relazioni congiunte sull'occupazione ha ridotto la visibilità delle politiche occupazionali a vantaggio di quelle economiche⁵⁶.

In tale quadro si colloca la COM (2010) 2020 che riprende nelle sue intenzioni la valorizzazione del metodo del coordinamento non regolativo già propugnato nella fase Lisbona.

In particolare, dal momento che la “Strategia Europea per l'Occupazione” è stata modellata sul coordinamento delle politiche economiche, viene sostanzialmente proposto un meccanismo analogo a quello delle norme del TFUE riguardanti il coordinamento delle politiche economiche (art. 121 TFUE).

⁵³ Cfr. il *Documento di valutazione della strategia Lisbona* varato dai servizi della Commissione: Sec (2010) 114 def. Del 2.2.2010

⁵⁴ A. ALAIMO, *Da “Lisbona 2000” a “Europa 2020”. Il “modello sociale europeo” al tempo della crisi: bilanci e prospettive*, cit., p. 240.

⁵⁵ E. ALES, *Dalla politica sociale alla politica europea di coesione economica e sociale. Considerazioni critiche sugli sviluppi del modello sociale europeo nella stagione del metodo aperto di coordinamento*, in *Lavoro, welfare e democrazia deliberativa*, Giuffrè, 2010, p. 323.

⁵⁶ S. SCIARRA, *Experiments in The Open Method of Coordination: Measuring the Impact of Eu Employment Policies*, in *RIDL*, 2011, 1, p. 481.

Anche la successiva COM (2010) 682 “*Un’agenda per nuove competenze e per l’occupazione: Un contributo europeo verso la piena occupazione*” ribadisce che gli strumenti non vincolanti quali le analisi comparative, il coordinamento delle politiche, lo scambio di buone pratiche e le raccomandazioni posso contribuire a creare i giusti incentivi per un’azione a livello degli Stati membri o delle imprese.

Tuttavia, la progressiva riduzione numerica degli “orientamenti” adottati nell’ambito della Strategia europea per l’occupazione ha ridotto notevolmente la visibilità del MAC-Seo e delle politiche occupazionali a vantaggio di quelle economiche. La “Strategia Europa 2020” ha infatti stabilito l’adozione di un “ristretto numero di orientamenti integrati” che dovranno sostituire i già ridotti orientamenti del periodo 2008-2010. Le attuali linee-guida integrate sono state ridotte a quattro⁵⁷ rispetto alle ventidue dell’inizio nel 1999, alle tredici del periodo intermedio, nel 2003-04, e alle otto del periodo 2008-2010.

Gli orientamenti integrati adottati a partire dal 2010 finiscono per inglobare le politiche di inclusione sociale e di lotta alla povertà all’interno della SEO, e di fronte al tenore degli stessi e al loro carattere talmente generico, risulta difficile poter riscontrare difformità o inadempimenti da parte degli Stati nelle politiche per l’occupazione programmate e attuate sulla base dei PNR, ed eventualmente perseguirli attraverso procedure d’infrazione. Né lo strumento delle raccomandazioni o degli “avvertimenti politici” si sono rivelati in grado di “costringere” gli Stati membri ad adottare forme di convergenza o uniformità dei contenuti delle politiche occupazionali⁵⁸.

Diversamente dal MAC/Seo, il MAC/protezione e inclusione sociale (*the Open method of coordination for social protection and social inclusion*), articolato nei tre filoni dell’inclusione, delle pensioni e dell’assistenza sanitaria, sembra oggi riprendere vigore dopo essere stato messo in ombra dalla Seo⁵⁹.

⁵⁷ Cfr. *Decisione del Consiglio del 21.10.2010 sugli orientamenti per le politiche degli Stati membri a favore dell’occupazione*.

⁵⁸ A. ALAIMO, *Da “Lisbona 2000” a “Europa 2020”. Il “modello sociale europeo” al tempo della crisi: bilanci e prospettive*, cit., p. 243.

⁵⁹ D. NATALI, *La Strategia di Lisbona come fattore di modernizzazione del Modello sociale europeo: valutazioni*, in *Riv. pol. soc.*, 2009, 4, p. 95; C. ROMANO, *Metodo aperto di coordinamento*, *ivi*, p. 287.

Da una certa fase in poi, le politiche occupazionali sono state intrecciate alle politiche di coesione sociale. Nel documento Europa 2020, infatti, il forte intreccio è mostrato dalla stessa collocazione, in sequenza, della «iniziativa faro» riguardante l'occupazione («Un'agenda per nuove competenze e nuovi posti di lavoro») e di quella relativa alle politiche di coesione («Piattaforma europea contro la povertà») di coesione.

Inoltre, il Comitato per la protezione sociale ha adottato, nel 2012, linee guida di maggiore dettaglio rispetto a quelle occupazionali, raccomandando che i *National social report (Nsr)* siano coerenti e complementari ai *National reform programme (Nrp)*.

Con l'approvazione della nuova Strategia 2020, si è espressamente previsto che i piani nazionali di riforma, al fine di raggiungere gli obiettivi della nuova strategia, si ispirino ai principi comuni di *flexicurity* approvati dal Consiglio europeo del 2007.

La *flexicurity* è stata, inoltre, riproposta dalla pressoché coeva COM (2010) 682 come asse privilegiato per implementare la strategia nella duplice esigenza di protezione del reddito di coloro che sono esclusi dal mercato del lavoro e di una incentivazione delle transizioni da un'occupazione ad un'altra, attenuando i fattori di rischio "esistenziale". Sembra che il nuovo macro-obiettivo della riduzione del 20% del numero dei cittadini poveri non possa essere perseguito senza coerenti ed efficaci schemi di tutela dei "minimi vitali"⁶⁰.

Il rinnovamento del progetto politico di MSE sembra oggi focalizzarsi sul binomio occupazione/solidarietà, e ciò in quanto proprio «occupazione», «protezione sociale» e «inclusione sociale» si saldano a diritti o valori fondamentali primari, quali il diritto al lavoro (art. 15 della Carta) e la dignità (art. 1 della Carta).

Nell'attuale fase, le politiche relative alla costruzione del MSE si concentrano più su valori e diritti solidaristici che lavoristici. Sembra così delinearsi un MSE orientato più alla protezione del cittadino, in quanto potenziale lavoratore e destinatario di politiche di inclusione, che del lavoratore, con conseguente tendenza alla copertura di rischi e bisogni, non direttamente connessi

⁶⁰ G. BRONZINI, S. GIUBBONI, *La nuova agenda sociale europea in materia sociale e il metodo aperto di coordinamento*, cit. p.25 ss.

alla posizione lavorativa, quanto, piuttosto, alla sua perdita e/o potenziale acquisizione⁶¹.

Nell'ottica di costruzione di un'Unione europea più inclusiva, va letta anche la proposta di direttiva *framework* sul reddito minimo, maturata in ambienti non proprio istituzionali e presentata, nell'anno europeo della lotta alla povertà e all'esclusione sociale (2010), dall'*European anti-poverty network*⁶².

Eppure, un vero rilancio del progetto giuridico del MSE esigerebbe un nuovo approccio alla regolazione sociale, una nuova fase di “socializzazione dell'investimento⁶³” ad ampio raggio che sarà possibile solo se “il discorso politico” lascerà posto ad interventi più forti e decisi anche sotto il profilo dell'effettività giuridica, in modo che l'intervento sovranazionale non rimanga limitato alle misure di coordinamento o alla supplenza giudiziaria della Corte di Giustizia⁶⁴.

1.4 Il dibattito sul reddito minimo come diritto fondamentale sovranazionale: praticabilità e rischi al tempo della crisi

Le emergenze derivate dalla crisi della società dell'“impiego” con il passaggio alla società post-fordista, e la conseguente esplosione del fenomeno della disoccupazione di massa e del precariato, hanno condotto in Europa ad una costituzionalizzazione dello *ius existentiae*⁶⁵.

Il dibattito in dottrina si è sviluppato da anni lungo due principali linee di pensiero: da un lato, quella incentrata sulla valorizzazione di un *welfare* universalistico, finalizzato a garantire a tutti i cittadini un trattamento minimo

⁶¹ A. ALAIMO, *Presente e futuro del modello sociale europeo. Lavoro, investimenti sociali e politiche di coesione*, cit. p. 271.

⁶² A. VAN LANCKER, *Working document on a framework Directive on minimum income*, settembre 2010.

⁶³ Cfr. l'ampio Rapporto di N. MOREL, B. PALIER, J. PALME (eds.), *Towards a social investment welfare State: ideas, policies and challenges*, Institute of future studies, Research report, Stoccolma, 2009.

⁶⁴ A. ALAIMO, *Presente e futuro del modello sociale europeo. Lavoro, investimenti sociali e politiche di coesione*, cit., p. 274.

⁶⁵ G. BRONZINI, *Il reddito minimo garantito nell'Unione Europea: dalla Carta di Nizza alle politiche di attuazione*, in *Giorn. dir. lav. rel. ind.*, 2011, 2, p. 229.

uniforme, per consentire un tenore di vita dignitoso⁶⁶; d'altra parte, quella ancorata al modello lavoristico, incentrato sulla valorizzazione delle potenzialità dei singoli e capace di estendere le tutele a tutti coloro che, sussistendo le condizioni di abilità, si mostrino disponibili ad accedere nel sistema produttivo⁶⁷.

Alle due visioni del *welfare* qui richiamate sono tradizionalmente corrisposte nozioni connotate da un preciso contenuto semantico.

In particolare, da un lato, il “reddito di cittadinanza” indica un’allocazione riconducibile al primo dei modelli richiamati, essendo rivolta a tutti gli individui in quanto membri di una comunità politica. La liberazione dalla povertà si configura quale diritto umano fondamentale, che prescinde dalla condizione economica e, soprattutto, dallo *status* occupazionale, anche solo potenziale, del suo beneficiario. E’ ciò che nella letteratura anglosassone viene indicato come “*basic income*”.

D'altra parte, si colloca il “reddito minimo garantito” come programma universale e selettivo al tempo stesso, che si distingue dal *basic income* poiché viene garantito in maniera selettiva previo superamento di una prova dei mezzi (means- test) da parte di chi lo richiede, che deve avere un reddito al di sotto di una data soglia; e poiché è tipicamente limitato nel tempo e condizionato alla disponibilità di un’offerta di lavoro o alla partecipazione in programmi di formazione e/o *job counselling* specificamente finalizzati al reinserimento nel mercato del lavoro.

Sebbene la prospettazione del diritto a un reddito di base garantito in ragione della mera appartenenza ad una comunità politica e sociale appaia in sé suggestiva, essa si prospetta di difficile realizzazione in un sistema di politiche europee e nazionali tuttora incentrato sul principio lavorista, anche nella sua dimensione «attualizzata» di potenzialità inclusiva-lavorativa⁶⁸. Il *welfare state* e il suo ruolo redistributivo resta ancora fortemente condizionato dall’approccio

⁶⁶ Prospettiva sostenuta dalla rete Bien (*Basic income earth network*) e, in particolare dal 2008, dalla sua articolazione italiana (*Basic income network Italia*).

⁶⁷ P. BOZZAO, *Dal «lavoro» alla «laboriosità». Nuovi ambiti della protezione sociale e discontinuità occupazionale*, in *Riv. dir. sic. soc.*, 2003, pp. 535 ss.

⁶⁸ P. BOZZAO, *Reddito di base e cittadinanza attiva nei nuovi scenari di welfare*, in *Riv. giur. lav.*, 2014, 2, p. 327. Non ha, del resto, ricevuto sufficiente sostegno l’iniziativa di raccolta di firme (ai sensi dell’art. 11, TUE) per l’istituzione di un reddito di base incondizionato, sostenuta dalla rete Bien: vd. <http://basicincome2013.eu/en/press-15012014.htm#Notes>.

culturale secondo cui è il lavoro a giustificare la protezione sociale e l'individuo deve, in qualche modo, ripagare i benefici che riceve.

Del resto, la proposta di un sistema di trasferimenti monetari elargiti da una comunità a tutti i suoi membri su base individuale ed in modo universale ed incondizionato, si arresta sul versante della sostenibilità economica poiché difficilmente finanziabile, e di fronte al rischio di incentivare un mero assistenzialismo “passivo”. Disancorare la prestazione sociale dalla condizione lavorativa e contributiva, per renderla disponibile al cittadino che si trova in uno stato di difficoltà economica che non gli permetta di raggiungere certi livelli di sussistenza, e scollegarla da qualunque obbligo corrispettivo, significherebbe, secondo alcuni, generare un largo bacino di beneficiari passivi⁶⁹, senza possibilità né interesse ad uscire dalla “trappola del welfare”, quasi come a garantire non tanto il diritto al reinserimento sociale, quanto quello a “non lavorare” o incentivare implicitamente il lavoro sommerso.

Il Rapporto Supiot del 1998⁷⁰, redatto da un gruppo di studiosi del diritto del lavoro per conto della Commissione europea, nell'analizzare le nuove sfide del diritto del lavoro di fronte alle trasformazioni delle modalità produttive in epoca post-fordista e al mutamento degli stessi stili di vita dei cittadini faceva leva su un sistema di garanzie *au de là de l'emploi*, ove le tutele fondamentali fossero estese oltre la cittadella del lavoro subordinato, con una protezione per cerchi concentrici, in un'opera di universalizzazione. “La vera leva per un più inclusivo ed efficace intervento sociale risiede pertanto in quei “nuovi diritti” che soli riescono a proteggere l'individuo dalla fluidità e mobilità produttiva tipiche del capitale in epoca post-fordista e ad evitare che siano forzati, per ragioni di bisogno, in attività mortificanti o penalizzanti⁷¹”.

In questo contesto, il Rmg, come nuovo diritto sociale, è entrato a far parte del bagaglio del “cittadino laborioso europeo”, che lo protegge “nel mercato”

⁶⁹ A. DURANTE, *Il reddito di cittadinanza: verso un nuovo modello di protezione sociale?* in *Riv. giur. lav.*, 2006, 1, p. 414.

⁷⁰ Nella versione francese il rapporto della Commissione di esperti presieduta da A. SUPIOT ha un titolo suggestivo e coerente con le proposte avanzate: *Au delà de l'emploi*, Puf, 1999, analogo a quello in inglese *Beyond employment*, Oxford University press, 2001; più anodino è invece quello della traduzione italiana *Il futuro del lavoro*, Carocci, Roma, 2003.

⁷¹ G. BRONZINI, *Il reddito di cittadinanza. Una proposta per l'Italia e per l'Europa*, Edizioni Gruppo Abele, Torino, 2011, p. 59.

consentendogli non solo di mantenere il suo livello di reddito tra una transizione lavorativa e un'altra, ma anche di accettare il più possibile solo occasioni lavorative coerenti con il proprio bagaglio professionale e formativo, e con il proprio progetto di vita. Ciò al fine di rendere il lavoro un bene pubblico da valorizzare e proteggere, non solo un *job*, ma un *work* come attività liberamente scelta.

Già nel 1992, la garanzia di un reddito minimo e il diritto basilare all'assistenza sociale furono oggetto di una ben nota Raccomandazione del Consiglio europeo (92/441/CEE). In tale occasione, con l'obiettivo di evitare fenomeni di *social dumping* tra gli Stati ed in coerenza con il principio di tutela della dignità umana, si prescriveva agli Stati membri di "riconoscere il diritto basilare di ogni persona a disporre di un'assistenza sociale e di risorse sufficienti per vivere in modo dignitoso".

La Raccomandazione prevedeva, dunque, una "garanzia minima di risorse" ed impegnava tutti gli Stati membri ad includere nei propri sistemi di protezione sociale una forma di reddito minimo che, indirettamente, veniva indicato come elemento importante del modello sociale europeo. La prestazione avrebbe dovuto essere destinata a quei soggetti a rischio di esclusione sociale, secondo i parametri europei, sì da assicurare la percezione di almeno il 60% del reddito mediano da lavoro dipendente, calcolato per ciascun paese. Non sortì però gli effetti sperati, e di lì a poco le politiche sociali comunitarie cominciarono ad orientarsi più sulla necessità di implementare l'occupazione e promuovere l'inclusione attiva, favorendo la partecipazione al mercato del lavoro, che sull'inclusione sociale *tout court*.

In forza della *Lisbon agenda*, della Strategia Europea per l'Occupazione, e dei processi connessi al cosiddetto metodo aperto di coordinamento, il reddito minimo garantito è entrato a far parte delle *policies* dell'Unione europea in materia sociale.

A partire dal 2000, infatti, i documenti comunitari pongono l'accento sul lavoro "di qualità" (*more, but better jobs*), sulla flessibilità in ascesa e quindi su iniziativa del lavoratore, sulle politiche di sostegno nel mercato alla forza lavoro attraverso la formazione permanente e continua (*lifelong learning*), la

valorizzazione delle *capabilities* individuali, l'opera di indirizzo dei servizi pubblici per l'impiego, la protezione generalizzata dal rischio di disoccupazione e il mantenimento dei livelli di reddito nelle transazioni lavorative.

In linea con gli obiettivi della Strategia di Lisbona, la costruzione del modello sociale europeo è apparsa orientata alla implementazione di politiche di *flexicurity*, finalizzate a bilanciare flessibilità e sicurezza non solo nel rapporto di lavoro, ma anche sul mercato, con una "traslazione dell'asse portante delle tutele dal *job security* all'*employment security*"⁷².

Nell'ambito di un confronto tra le diverse esperienze europee e di scambio delle *best practises* nazionali, sono state privilegiate soprattutto quelle esperienze scandinave che hanno compiuto il salto in un sistema di *flexicurity* nel quale la garanzia di un *basic income* (nella duplice forma dell'assicurazione per tutti dei mezzi necessari ad una esistenza libera e dignitosa e di sostegno al reddito tra un impiego ed un altro) rappresenta uno dei pilastri dell'universalizzazione degli apparati del *welfare state*⁷³.

Dopo l'elaborazione del Libro Verde del 2006 sulla modernizzazione del diritto del lavoro, nel dicembre del 2007 il Consiglio ha approvato unanimemente alcuni principi comuni di *flexicurity* che contemplano, soprattutto nei principi 4 e 5, il diritto a un reddito minimo sia nelle fasi di transizione da un'occupazione ad un'altra, sia per assicurare ai più bisognosi un'esistenza dignitosa. Le politiche dell'occupazione dei singoli Stati, che vengono coordinate a livello europeo, dovranno indicare in che modo rispettano i principi comuni e quali siano i percorsi che stanno seguendo per valorizzarli⁷⁴.

Con la Raccomandazione 2008/867/CE, in piena crisi economica internazionale, la Commissione torna a ribadire l'obiettivo europeo all'inclusione sociale e ad invitare gli Stati membri ad elaborare strategie di inclusione attiva

⁷² P. BOZZAO, *Reddito minimo e welfare multilivello: percorsi normativi e giurisprudenziali*, in *Giorn. dir. lav. rel. ind.*, 2011, 2, pag. 594.

⁷³ G. BRONZINI, *Il Reddito minimo garantito nell'Unione europea: dalla Carta di Nizza alle politiche di attuazione*, cit., p. 236.

⁷⁴ In tema v. L. ZOPPOLI, M. DELFINO, *Flexicurity e tutele* (a cura di), Roma, Ediesse, 2008; S. SCIARRA, *Is flexicurity a European policy?* e D. GOTTARDI, *I diritti sociali dalla prospettiva del Parlamento europeo, alcune sfaccettature della mobilità*, in *Le scommesse dell'Europa. Diritti, istituzioni e politiche* (a cura di G. BRONZINI, F. GUARRIELLO, V. PICCONE), Roma, Ediesse, 2009.

delle persone escluse dal mercato del lavoro attraverso un adeguato sistema di sostegno al reddito.

Nella stessa direzione, nell'ambito della Strategia Europa 2020, si collocano due importanti risoluzioni del Parlamento europeo, quella del 6 maggio 2009 sul coinvolgimento attivo delle persone escluse dal mercato del lavoro, e quella del 20 ottobre 2010 sul ruolo del reddito minimo nella lotta contro la povertà e la promozione di una società inclusiva in Europa.

In particolare, è con quest'ultima storica risoluzione (adottata con 539 voti a favore e 19 contrari) che il Parlamento europeo non solo ha nuovamente invitato gli Stati che ne sono privi (Italia e Grecia) ad adottare schemi di Rmg, ma tutti i paesi a rispettare i parametri già fissati a livello europeo e, soprattutto, a erogarlo secondo modalità che siano rispettose della sua natura di *fundamental right*.

Il Rmg non può essere, dunque, accompagnato da forme di controllo e sorveglianza che mortificano quella dignità degli individui che invece si vorrebbe tutelare. Non può neppure essere condizionato all'accettazione di offerte di lavoro che non siano compatibili con il livello professionale acquisito o il *curriculum* formativo. Infine, il Rmg, insieme al diritto alla formazione permanente e continua e a quello di accesso gratuito a efficienti servizi di collocamento, costituiscono i 3 pilastri della politiche cosiddette di *flexicurity* formalizzate nel 2007 con gli 8 principi comuni cui tutti gli Stati dovrebbero ispirarsi in materia sociale.

Pertanto, la risoluzione ha specificato in modo chiaro l'entità delle prestazioni dovute, ma non si è occupata degli strumenti per attuare il diritto, prescindendo all'azionabilità in via giudiziaria dell'art. 34 della Carta di Nizza. Si continua, infatti, a puntare sull'*open method of coordination* e sulla direttrice della "Strategia 2020" che contempla l'obiettivo di ridurre il tasso di povertà nell'Unione del 20 %.

Ed ancora, sul piano strettamente giuridico, nell'ambito della lotta alla povertà e all'esclusione sociale, va richiamato tra le disposizioni di applicazione generale l'art. 9 TFUE, ove si prevede l'impegno dell'Unione a tener conto, nella definizione e attuazione delle sue politiche e azioni, anche delle esigenze connesse alla lotta contro l'esclusione sociale, che l'art. 3 TFUE conferma essere, insieme

alla lotta contro le discriminazioni, uno degli obiettivi perseguiti dall'Unione. Tuttavia, la tecnica regolativa utilizzabile appare limitata a processi di convergenza ad intensità precettiva ridotta, ricorrendo al metodo legislativo di coordinamento “non regolativo ma cooperativo”.

Si tenga in considerazione che nei settori della “lotta contro l'esclusione sociale” (art 153 del Trattato, lett. j) e della “modernizzazione dei regimi di protezione sociale” (lett. k), l'Unione non risulta legittimata all'armonizzazione delle discipline nazionali, potendosi muovere solo nell'ambito del processo di convergenza *soft*. Mentre, nel settore della “sicurezza sociale e protezione sociale dei lavoratori” (lett.c), vige, ai sensi dell'art. 153, par.4, una clausola generale di salvaguardia a favore degli stati membri nel definire i principi fondamentali del loro sistema di sicurezza sociale e al mantenimento del proprio equilibrio finanziario.

Sembra allora possibile rinvenire l'unica base giuridica attivabile per l'adozione di prescrizioni minime uniformi nel settore della “integrazione delle persone escluse dal mercato del lavoro” (lett. h) ove la nozione di esclusione appare idonea a ricomprendere categorie di esclusi per i quali potrebbero essere adottate “strategie globali e integrate a favore dell'inclusione attiva, combinando un adeguato sostegno al reddito, mercati del lavoro in grado di favorire l'inserimento e l'accesso a servizi di qualità” in conformità a quanto stabilito dall'art. 34 della Carta di Nizza.

Il fondamento giuridico di un *welfare* universalistico, fondato sulla configurazione «non funzionalistica» dello *ius existantiae* è stato rinvenuto nelle fonti europee, tanto di *hard* quanto di *soft law*, ed in particolare, nell'art. 34, comma 3, della Carta di Nizza dove, per la verità emerge rispetto al modello puro di *basic income*, un primo elemento di “contaminazione”, dato dall'accertamento delle risorse disponibili; presupponendo, dunque, un universalismo di tipo selettivo, fondato sulla capacità economica del potenziale beneficiario.

Il Rmg, come diritto sociale fondamentale a matrice europea, è stato dapprima recepito nella Carta dei diritti dei lavoratori comunitari (1989), quindi nella Carta sociale europea rivisitata del 1996 (del Consiglio d'Europa) ed infine nella Carta dei diritti dell'Ue (più nota come Carta di Nizza, le cui norme godono

dello «stesso valore giuridico dei trattati» dal 1° dicembre 2009), che sancisce “il diritto all’assistenza sociale e abitativa volte a garantire un’esistenza libera e dignitosa a tutti coloro che non dispongono di risorse sufficienti, secondo le modalità stabilite dal diritto comunitario e le legislazioni e prassi nazionali”.

La norma si compone di tre segmenti che vanno letti unitariamente: l’accesso alle prestazioni di assistenza sociale, il concetto di esistenza dignitosa; il richiamo alla mancanza di risorse sufficienti e quindi di una concreta e verificabile situazione di bisogno. Tuttavia, gli obblighi derivanti non si esauriscono nel solo sostegno reddituale, poiché il rischio di esclusione sociale va combattuto con tutti gli strumenti finalizzati a promuovere un ruolo attivo del “cittadino laborioso”.

Lo scopo è quello di proteggere in primo luogo costoro, cioè i “cittadini laboriosi” che, per dirla con Alain Supiot, una società del “dopo l’impiego” costringe a uno stato di inoccupazione, o di plateale sottooccupazione, impedendo che possano cadere in uno stato di deprivazione tale da non poter condurre una “esistenza libera e dignitosa”, come limpidamente affermato dall’art. 34 della Carta di Nizza.

Ed invero, il Rmg ha finito per costituire, in tal modo, il corollario ineludibile di una nozione di cittadinanza autenticamente incentrata su basi solidaristiche “assicurando a ogni persona bisognosa le condizioni materiali indispensabili per la sua esistenza e un minimo di partecipazione alla vita sociale, politica e culturale del proprio paese” (Tribunale costituzionale tedesco 9 febbraio 2010)⁷⁵.

Il Tribunale costituzionale tedesco ha dichiarato parzialmente incostituzionale il sistema *Hartz IV*, introdotto dal Cancelliere Schröder nel 2005, che raggruppa gli aiuti sociali e gli assegni di disoccupazione. Secondo il giudice delle leggi quel sistema viola gli artt. 1 («La dignità dell’uomo è intangibile») e 20 («La Repubblica tedesca è uno Stato federale democratico e sociale») della Costituzione tedesca, letti in connessione tra di loro.

La tutela relativa al *menschenwürdigen Existenzminimums*, che si può tradurre in «reddito minimo adeguato a una vita dignitosa», ha una sua autonoma

⁷⁵ G. BRONZINI, *Che fine ha fatto il reddito minimo garantito?* in *Riv. giur. lav.*, 2014, 2, p. 340.

configurazione che assegna all'individuo come tale la dotazione dei mezzi indispensabili all'inserimento come «persona», quindi con un proprio progetto di vita, in un contesto sociale e politico determinato. Si è stabilito, in particolare, che il livello dei sussidi per le persone in grado di lavorare (pari a 359 euro mensili) e quelli per gli altri componenti del nucleo familiare (che possono arrivare a oltre 800 euro) sono troppo bassi o comunque non determinati sulla base di parametri affidabili, essendo state le prestazioni ridotte nel 2005 per indurre i disoccupati a trovare a ogni costo un lavoro⁷⁶.

Non può che condividersi la prospettiva di un “nuovo umanesimo” del diritto sociale europeo di inizio millennio, ritenendo necessario archiviare l'attuale imperante diritto dell' “emergenza economica”. «Il ruolo delle politiche sociali ed economiche è quello di fornire una cornice entro la quale le *capabilities* individuali, intese come libertà economiche effettive, vengono realizzate all'interno di alcuni vincoli determinati dalle risorse date. Le istituzioni, come i mercati e gli altri meccanismi di coordinamento economico, vengono considerate, da questo punto di vista, come strumenti potenziali utili per questo fine, non come fini a sé stessi. Lo stesso principio si applica ai diritti sociali e ai meccanismi redistributivi e protettivi di sistemi di *welfare*: essi sono mezzi per rafforzare la libertà dei singoli⁷⁷».

A livello di indagine sovranazionale, emergono importanti segnali per la valorizzazione della posizione giuridica del «cittadino laborioso»⁷⁸. Si pensi ai recenti pronunciamenti della Corte di Giustizia, concernenti l'assetto protettivo riconosciuto a quel *tertium genus* di cittadini, rinvenibile in coloro che, abili al lavoro, si spostano in un altro Stato membro alla ricerca di un'occupazione⁷⁹; ma

⁷⁶ La *higher law* tedesca, a differenza della nostra Costituzione, non contempla un elenco specifico di diritti di natura sociale, ma li riassume nella «clausola di socialità» dell'art. 20, sicché la Corte ha in sostanza stabilito le conseguenze, in materia sociale, del principio di intangibilità della dignità personale. Il Tribunale costituzionale ha ritenuto non affidabili i parametri seguiti per dimostrare l'idoneità dei «minimi vitali» stabiliti (ridotti dal governo Schröder) per salvaguardare la dignità dei soggetti protetti. Inoltre ha stigmatizzato l'assenza di misure per coprire spese impreviste ed eccezionali delle persone sussidiate.

⁷⁷ S. DEAKIN, *Il Trattato di Lisbona; le sentenze Viking e Laval e la crisi finanziaria: in cerca di nuove basi per l'«economia sociale di mercato» europea*, in *Riv. giur. lav.*, 2013, 4, p. 705.

⁷⁸ P. BOZZAO, *Dal «lavoro» alla «laboriosità». Nuovi ambiti della protezione sociale e discontinuità occupazionale*, cit., pp. 535 ss.

⁷⁹ Corte Giust. Ce 23 marzo 2004, *Brian Francis Collins c. Secretary of State for Work and Pensions*, causa C-138/02, in *Riv. it. dir. lav.*, 2004, II, p. 684, con nota di M. BORZAGA; e Corte

anche alle proposte regolative per l'introduzione di una disciplina unitaria a livello europeo, che, come già ricordato, potrebbe rinvenire una solida base giuridica nell'art. 153, par. h, del TfUE, che contempla il settore della «integrazione delle persone escluse dal mercato del lavoro».

Si pensi, ancora, al diritto vivente che caratterizza la maggior parte dei sistemi di *welfare* europei, che negli anni più recenti hanno introdotto, infatti, misure di protezione del reddito a carattere «universalistico nella selettività», riconosciute in presenza di situazione di povertà estrema (e, dunque, del tipo *means tested*) ma condizionate all'accettazione di percorsi di inserimento sociale e lavorativo da parte del soggetto abile al lavoro⁸⁰.

E così, nel tentativo di realizzare il modello di Stato sociale prospettato in ambito comunitario, le riforme dei Paesi europei sono caratterizzate dalla comune idea, seppur applicata con intensità variabile, in base alla quale gli individui hanno diritto di invocare un'assistenza pubblicistica solo dando prova della propria volontà di tenere un atteggiamento attivo.

1.5 Politiche di reddito minimo in Europa: identità e differenze tra Paesi nordici, Regno Unito, Francia e Spagna.

Sinora le tradizionali esperienze nazionali hanno, nonostante le differenze fra i vari paesi, strutturato lo stato sociale secondo un criterio improntato al cd. principio del *targeting*, adottando un approccio fortemente selettivo nell'erogazione delle prestazioni sociali. Tale approccio è più strutturato nei paesi del sud Europa dove si è sviluppato un *welfare* conservatore di impronta bismarckiana e fino a qualche decennio fa è mancata una qualsiasi misura protettiva di base. Nei paesi nordeuropei, invece, la protezione sociale si configura

Giust. Ce 4 giugno 2009, A. Vatsouras, J. Koupatantze c. Arbeitsgemeinschaft (Arge) Nürnberg 900, cause C-22/08 e C-23/08, in *Racc.*, p. I-4585.

In tali pronunce la Corte ha escluso la natura assistenziale delle misure di reddito basilare in vigore nei paesi ospitanti finalizzate all'inclusione attraverso il lavoro, se accertate come tali dalle autorità nazionali.

⁸⁰ P. BOZZAO, *Reddito minimo e inclusione sociale attiva: percorsi per un nuovo welfare*, in G. FERRARO (a cura di), *Redditi e occupazione nelle crisi d'impresa*, Giappichelli, Torino, 2014, spec. pp. 173 ss.

come un vero e proprio diritto di cittadinanza, la copertura è universale e le prestazioni sono connotate da una elevata generosità⁸¹.

Attraverso i meccanismi europei di coordinamento, le legislazioni nazionali più efficaci ed inclusive possono essere generalizzate come *best practises*. Il Parlamento europeo stesso ha invitato la Commissione a sostenere ulteriori esperimenti, tenendo conto delle *best practices* già esistenti di reddito minimo come obiettivo comune europeo, poiché un "adeguato sostegno al reddito è un elemento importante per le politiche di inclusione, dato che per coloro che sono esclusi dagli ammortizzatori sociali e dai sussidi di disoccupazione, il reddito minimo può essere l'unico modo per sfuggire alla povertà" in quanto "pilastro della strategia dell'inclusione attiva europea".

Tuttavia, bisogna tener conto dell'impossibilità di trapiantare *tout court* nei diversi ordinamenti istituti e discipline di protezione sociale a tutela della disoccupazione che trovano ragion d'essere nelle singole realtà nazionali⁸². Ed infatti, sistemi basati su corposi ammortizzatori sociali e virtuose politiche del lavoro non potrebbero funzionare in paesi nei quali per tradizione culturale i rapporti tra i diversi attori sociali, imprese e lavoratori, siano caratterizzati da un minore rispetto degli accordi presi ovvero siano portati ad una maggiore propensione ad ingannare l'operatore pubblico e a richiedere prestazioni anche qualora non se ne abbia il diritto, ovvero in paesi caratterizzati da un'elevata disomogeneità territoriale non in grado di fare sviluppare un efficace sistema di *welfare* locale⁸³. Voler esportare un modello *tout court* senza tener conto delle complesse diversità istituzionali o territoriali potrebbe comportare conseguenze peggiori del male che si vuole curare⁸⁴.

I sistemi europei di protezione sociale, sviluppatisi nel corso del tempo, presentano caratteristiche diverse in base alle esperienze storiche, politiche ed economiche dei singoli paesi. Differiscono tra loro rispetto alla dimensione e alla

⁸¹ A. DURANTE, *Il reddito di cittadinanza: verso un nuovo modello di protezione sociale?*, cit., p. 412.

⁸² A. M. BATTISTI, *Welfare e no profit in Europa. Profili comparati*, cit., p. 37; S. GIUBBONI, *L'incerta Europeizzazione. Diritto della sicurezza sociale e lotta all'esclusione in Italia*, in WP C.S.D.L.E. "Massimo D'Antona", n. 13/2003.

⁸³ E. PISANO- M. RAITANO, *Flexicurity*, in RPS, 2007, p.12.

⁸⁴ C. DE MARCO, *Gli ammortizzatori sociali tra vecchie e nuove proposte*, in Riv. it. dir. lav., 2009, I, p. 571.

composizione della spesa pubblica, all'organizzazione e alla gestione delle misure, ai tipi di prestazioni e ai modi di finanziamento, tutte differenze che tengono conto dell'interazione tra le varie misure di protezione, delle caratteristiche salariali, delle necessità di alcune fasce sociali o delle condizioni particolari di alcuni gruppi di beneficiari. E tali differenze si riflettono nella complessità e nelle diversità degli schemi di reddito minimo che variano da Paese e Paese e talvolta anche all'interno di uno stesso Paese.

Nonostante *l'open method of coordination* e le previsioni della Carta di Nizza sui diritti socio-economici e quelli di quarta generazione, le quattro "Europee" (del Nord, continentale, meridionale e dell'Est) continuano ad avere sistemi di *welfare* differenti. A livello comparato le riforme sono state orientate all'*activation* nei Paesi del Nord; orientate al *welfare to work* nel Regno Unito; orientate all'*insertion* in Francia ed in Spagna, ed infine quelle *asimmetriche* con persistenza del *welfare* tradizionale come in Germania, Irlanda e in Italia⁸⁵.

Per quanto riguarda i Paesi nordici, l'originario modello di *welfare* danese fondato sulla cultura della "*folkhemmet*", dello Stato sociale come casa comune di tutti e non solo dei poveri⁸⁶, assumeva l'obbligo di garantire a ciascuno un livello minimo di vita, a prescindere dalla causa del bisogno. Il modello si basava su un sistema di sicurezza sociale finanziato da imposte di tipo universalistico, organizzato in modo razionale ed espresso in forma di diritti sociali⁸⁷.

A seguito dell'aumento del tasso di disoccupazione e per adeguare il sistema delle tutele alla nuove forme di organizzazione produttiva, il reddito di cittadinanza è stato messo in discussione ed è stata introdotta una politica di *flexicurity* che combina la flessibilità del mercato con la sicurezza sociale, e considera lo *status* lavorativo come condizione di accesso ai diritti sociali.

Il sistema risulta articolato nel c.d. "triangolo d'oro", nelle tre fasi della flessibilità, del *welfare* e delle politiche attive. Posso beneficiare della indennità di disoccupazione soltanto i lavoratori che abbiano sottoscritto un'assicurazione

⁸⁵ G. PROSPERETTI, *Nuove politiche per il welfare state*, cit., p. 77; C. SARACENO (a cura di), *Le dinamiche assistenziali in Europa. Sistemi nazionali e locali di contrasto alla povertà*, Bologna, 2004, p. 67.

⁸⁶ M. FERRERA, *Le quattro Europe sociali tra universalismo e selettività*, in *Giorn. dir. lav. rel. ind.*, 3, 1995, p. 414.

⁸⁷ M. BUTI- D. FRANCO- L.R. PENCH, *Il Welfare State in Europa: la sfida della riforma*, Bologna, 1999, p. 435.

presso uno degli appositi fondi di assicurazione contro la disoccupazione, gestiti dai sindacati e finanziati dallo Stato e dagli stessi lavoratori⁸⁸. L'importo massimo corrisponde al 90 % dell'ultima retribuzione e la durata a seguito della riforma del 2012 è stata ridotta a due anni nell'arco dei tre⁸⁹. I lavoratori non assicurati, invece, hanno diritto ad un sostegno economico di entità inferiore, interamente a carico dello Stato, e dipendente dal patrimonio familiare del beneficiario.

Dopo un periodo iniziale in cui il disoccupato deve attivarsi in maniera autonoma nella ricerca di una nuova occupazione, inizia un "periodo di attivazione obbligatorio" realizzata dai centri pubblici per l'impiego locali tramite un *job plan*, un piano di azione individuale. Ciascun disoccupato è tenuto ad accettare qualsiasi tipo di lavoro, attività formativa o lavoro sussidiato che gli venga offerto dal centro per l'impiego, anche di livello inferiore alla qualifica posseduta, dal momento che a partire dalla riforma del mercato del lavoro del 2002 denominata "*More people at work*" è stato abbandonato il criterio dell'offerta di lavoro "adeguato", pena la perdita del sussidio disoccupazione. Nell'accordo del febbraio 2009, inoltre, sono state introdotte modifiche ai programmi di politica attiva prevedendo specifiche azioni per l'aggiornamento delle professionalità dei disoccupati.

Terminato il periodo di disoccupazione indennizzato, il lavoratore esce dal circuito del *welfare* per entrare in quello delle politiche attive al fine di un suo reinserimento nel mercato del lavoro⁹⁰.

Pertanto, in tali ordinamenti più avanzati in materia di sicurezza sociale, il reddito minimo garantito è al centro di un "reticolo di servizi e prestazioni che, nella loro sinergia, hanno lo scopo di prendere in carico il soggetto rimasto senza lavoro o soggetto a rischio di esclusione sociale". Al centro degli accordi di *flexicurity* tra parti sociali e governi vi è la carenza di lavoro come prima emergenza sociale da risolvere, motivo per cui si prevede una forte garanzia del reddito a titolo di indennità di disoccupazione, seguita poi, in caso di necessità

⁸⁸ Sull'argomento si rinvia a A. KJELLBERG, *The Swedish unemployment insurance- will the Ghent system survive?*, in *Transfer*, 2006, p. 87 ss.

⁸⁹ P.K. MADSEN, *Reagire alla tempesta. La flexicurity danese e la crisi*, in *Dir. rel. ind.*, 2011, p. 78 ss.

⁹⁰ G. PROSPERETTI, *Nuove politiche per il welfare state*, cit. p. 114 ss.; P.K. MADSEN, *Reagire alla tempesta. La flexicurity danese e la crisi*, cit., p. 83 ss.

accertabile con *means test*, dall'attribuzione di un reddito minimo garantito che, per chi è alla ricerca di lavoro o lo ha perso da tempo, spetta da subito.

A ben vedere si tratta di sistemi in cui i cittadini vengono sorretti da agenzie pubbliche competenti ed efficaci, supportate dalla società civile e dalle parti sociali; in cui la perdita dei benefici legata al rifiuto di offerte di lavoro è più teorica che effettiva, data la vasta offerta di corsi e le caratteristiche che deve avere il lavoro offerto⁹¹.

Il *welfare to work* britannico propone un modello di protezione sociale contraddistinto dalla temporaneità delle prestazioni e dall'assenza di una rete di assistenza residuale, che dovrebbe garantire una protezione a quegli individui che mancano di adempiere alle obbligazioni previste. Lo Stato si impegna ad assicurare adeguate offerte di lavoro entro un lasso di tempo ragionevole dall'inizio dello stato di disoccupazione e che gli individui siano messi in condizione di poter usufruire di tali offerte; nel contempo, il diritto al beneficio si coniuga con un'obbligazione a cercare attivamente lavoro, pena la sospensione dei benefici.

I governi inglesi, a fronte del fenomeno della disoccupazione, si sono mossi in direzione della compressione delle politiche "passive" del lavoro fino ad arrivare al varo dell'ambizioso progetto del *New Deal* ispirato al principio "*work for those who can, support for those who cannot*".

Si ricordi l'introduzione del programma destinato ai giovani disoccupati di età tra i 18 e i 24 anni, che dopo massimo sei mesi di inattività devono accedere alla prima fase del programma in cui viene offerto un servizio di assistenza alle attività di ricerca, pena la perdita del *Job Seeker's Allowance*.

Diverse sono le misure di sostegno al reddito destinate alle famiglie o ai bambini o ai singoli come ad esempio i *child benefits*, trasferimenti destinati al mantenimento di un bambino e non correlati né al reddito familiare, né all'età dei figli. Lo scopo principale, invece, degli *in-work benefits* è di sostenere gli individui anche nei periodi di transizione dalla disoccupazione all'impiego, incentivando l'accettazione di lavori anche a tempo parziale.

⁹¹ G. BRONZINI, *Il reddito di cittadinanza. Una proposta per l'Italia e per l'Europa*, cit., p. 86.

Ma rimane l'*Income support* la misura di reddito minimo per la protezione sociale destinata a coloro che non lavorano o i cui redditi siano inferiori al minimo fissato. Si tratta di un diritto individuale accompagnato da alcune integrazioni a seconda della condizione familiare. La durata di questo beneficio può essere illimitata e viene erogato a partire dai 16 anni di età. Per richiederlo bisogna aver esaurito qualsiasi altra forma di sostegno e le persone idonee al lavoro devono dimostrare di cercarlo e sono seguite da consulenti che li orientano nella ricerca attiva e nell'inserimento. Chi usufruisce del beneficio ha diritto anche ad una serie di beni e servizi ulteriori come le cure mediche, le mense scolastiche, il sostegno all'alloggio, etc.

Tuttavia, la riforma del sistema di *welfare to work* britannico avviata, dopo un *iter* parlamentare travagliato per l'opposizione laburista e le critiche mosse dalla stessa Camera dei Lord, con l'approvazione nel marzo 2012 del *Welfare Reform Act* prevede l'eliminazione del complesso sistema di sussidi, rimborsi e *benefits* a favore di un sussidio unico universale.

In particolare, il nuovo sistema del credito universale ha l'obiettivo di semplificare il sistema riunendo una serie di benefici ottenibili in età lavorativa in un pagamento unico e rapido capace di migliorare gli incentivi al lavoro. Entrato in vigore nel 2013, è andato a sostituire l'indennità di disoccupazione e l'indennità di sostegno al reddito, i *child tax credits*, i *working tax credits* e gli *housing benefits*. Inoltre, è stato stabilito un tetto per la determinazione totale della quantità di prestazioni che le persone in età lavorativa potranno ricevere, al fine di evitare che sia superiore alla retribuzione media percepita da quanti svolgono un'attività lavorativa. L'obiettivo dell'intervento della riforma è eliminare quella "cultura di dipendenza" che il sistema dei sussidi aveva finito per creare per cui oltre 5 milioni di inglesi trovavano più conveniente non lavorare dal momento che i sussidi statali erano più generosi di molti dipendenti. Nel nuovo sistema chi non accetterà il lavoro che gli viene offerto rischia di perdere il sussidio di disoccupazione per tre anni.

In Francia, accanto agli interventi rivolti ai disoccupati (*l'Allocation de Solidarité Spécifique* e *l'Allocation d'Insertion*), nel 1988 fu introdotto un nuovo

schema, il *Revenu Minimum d'Insertion*, destinato a coloro che erano al di sotto di una determinata soglia e disponibili a svolgere attività lavorative o di formazione.

Le politiche di *insertion*⁹² erano inizialmente distinte dai programmi di *workfare*, dal momento che il loro obiettivo non consisteva tanto nel ridurre la dipendenza dall'assistenza sociale tramite l'integrazione nel mondo del lavoro quanto nel favorire un processo di partecipazione alla società ben più ampio⁹³. Il problema della povertà veniva risolto garantendo ai beneficiari un livello minimo di risorse, l'accesso alla sanità e all'alloggio attraverso la definizione di un percorso di inserimento durante il quale la collettività si impegnavano a sostenere adeguatamente il beneficiario, che si fosse impegnato a sua volta a partecipare ad azioni o attività necessarie per il suo inserimento sociale o professionale.

Nel 2008 la legge n. 1249 riforma il sistema di inclusione sociale francese e promuove la lotta alla povertà attraverso la valorizzazione del lavoro, trasformando le prestazioni assistenziali in politiche attive⁹⁴.

In particolare, la riforma delle politiche sociali ha introdotto una nuova misura il RSA (*Revenue de Solidarité Active*), il reddito di solidarietà attiva, estendendolo a livello nazionale, con lo scopo di garantire a tutti i residenti, stabilmente ed effettivamente in Francia, con più di 25 anni, capaci o meno di lavorare e con risorse insufficienti, di disporre di un reddito il cui importo decresce con l'aumentare dei redditi da lavoro.

Il nuovo *revenue* è un diritto individuale ma tiene conto della situazione e del patrimonio familiare per il calcolo degli importi. A differenza del Rmi, sono previsti precisi diritti e doveri per i beneficiari, che hanno diritto all'accompagnamento sociale e professionale ma sono obbligati ad attivarsi intraprendendo tutte le attività necessarie ad un miglioramento sociale e professionale, potendo rifiutare non più di due offerte proposte dal *Pole Emploi*, pena la sospensione totale o parziale del sostegno economico.

⁹² Per un approfondimento si rinvia a P. MACLOUF, *L'insertion, un nouveau concept opératoire des politiques sociale?*, in R. CASTEL- J.F. LAE, *Le revenu minimum d'insertion, une dette sociale*, Parigi, 1992, p. 123.

⁹³ C.J. BARBIER, *La logica del workfare in Europa e negli Stati Uniti: i limiti delle analisi globali*, in *Assistenza sociale*, n.1,1998, p.15; R. CASTEL, *Le insidie dell'esclusione*, in *Assistenza sociale*, n. 2, 1996, p.37.

⁹⁴ G. PROSPERETTI, *Nuove politiche per il welfare*, cit. p. 128.

Nell'ordinamento sociale spagnolo, invece, la *renta minima de insercion* consiste in un sussidio volto a soddisfare i bisogni di base dei soggetti privi di reddito da lavoro, pensioni o altre prestazioni sociali. Ha una funzione di mero sostentamento al fine di superare lo stato di bisogno e non copre altre categorie di spese, quali l'abitazione o le spese per servizi sanitari.

Tuttavia non è una misura a carattere nazionale ed omogeneo ma è regolata a livello decentrato da parte delle legislazioni delle diciassette Comunità Autonome con modalità differenti tra loro quanto ai requisiti e la soglia di accesso, alla durata e al *quantum* della prestazione, in genere non superiore ai cinquecento euro e comunque basso se messo a confronto con quanto previsto dagli altri paesi europei⁹⁵. La prima esperienza risale al 1989 nella comunità autonoma dei Paesi Baschi, denominata *Ingreso Minimo Familiar*, seguita poi dalla Navarra e le altre regioni⁹⁶.

E' possibile, d'altro canto, riscontrare dei tratti comuni nelle differenti discipline locali dal momento che è richiesto il requisito della residenza nella comunità autonoma e dell'età compresa tra i 25 e 65 anni dell'istante per accedere alla prestazione. Inoltre, il reddito minimo viene concesso nella maggior parte delle Comunità per un periodo limitato di sei mesi, prorogabile sino ad un anno, ed è soggetto alla normale tassazione, non essendo previste apposite deduzioni⁹⁷. Secondo un'impostazione di *workfare*, i beneficiari devono essere disponibili "a svolgere un lavoro" o a seguire "programmi di collocamento o di formazione lavoro stabiliti dal Governo"⁹⁸.

⁹⁵ Per uno studio comparato dei sistemi di reddito minimo v. G. BUSILACCHI, *I principali schemi di reddito minimo in Europa*, in F.R. PIZZUTI (a cura di), *Rapporto sullo Stato Sociale*, Torino, 2008, pp. 179-188.

⁹⁶ Sull'argomento si rinvia a M. AGUILAR- M. GAVIRIA- M. LAPARRA, *La caña y el pez. Estudio sobre los Salarios Sociales en las Comunidades Autonomas*, Fundacion Foessa, Madrid, 1995.

⁹⁷ Il reddito minimo non è soggetto a tassazione in Francia e Regno Unito, mentre lo è ma con apposite deduzioni fiscali in Danimarca.

⁹⁸ G. PROSPERETTI, *Nuove politiche per il welfare state*, cit. p.130 ss.

1.6 Il difficile caso italiano

Come si è evidenziato, il reddito minimo costituisce una realtà istituzionale diffusa ormai a livello europeo, che secondo alcuni studiosi rappresenta la grande riforma che attende le nostre democrazie del XXI secolo⁹⁹. Ed è per questo che, la totale “anomia” italiana riguardo la previsione di schemi di garanzia del reddito appare non soltanto anacronistica a fronte delle più moderne tendenze delle politiche sociali, ma anche in netto contrasto con la realtà istituzionale dell’Unione Europea.

Nel contesto della strategia europea di lotta alla povertà e all’esclusione sociale, il sistema di *welfare* italiano risulta essere tra i pochi paesi europei ad essere privi di una misura assistenziale di tipo Rmg, ponendosi per tale motivo fra le retroguardie del modello sociale europeo. Il sistema italiano di sostegno al reddito, ed in generale di contrasto alla povertà si caratterizza, invero, per la scarsità delle risorse economiche dedicate, per la prevalenza di trasferimenti monetari rispetto alla erogazione di servizi, per il sostegno a determinate categorie di soggetti e per l’assenza di uniformità di prestazioni sul territorio nazionale¹⁰⁰.

Sulla scorta della raccomandazione CEE n. 441/1992, in merito ai “criteri comuni in materia di risorse e prestazioni sufficienti nei sistemi di protezione sociale”, che caldeggiava l’adozione di schemi di reddito minimo o “equivalenti funzionali” nell’auspicio di una graduale armonizzazione dei minimi sociali in tutti gli Stati membri, anche l’Italia si era mossa in tale direzione.

Nel 1997 la Commissione Onofri (per l’analisi delle compatibilità macroeconomiche della spesa sociale) nel suo Rapporto sottolineò la vistosa devianza del sistema di *welfare* italiano rispetto alle politiche promosse a livello europeo e la mancanza di universalità nei meccanismi di tutela, salvo per scuola e sanità, “per essere i beneficiati associati all’appartenenza a un gruppo sociale definito non in base alla condivisione di un bisogno, ma a caratteristiche come lo stato professionale o a una particolare condizione di disabilità con conseguente

⁹⁹ P. VAN PARIJS, Y. VANDERBORGHT, *Il reddito minimo universale*, Milano, Università Bocconi Editore, 2006.

¹⁰⁰ E. MINGIONE, *La questione dell’esclusione sociale e la riforma del welfare*, in ID. (a cura di), *Le sfide dell’esclusione: metodi, luoghi, soggetti*, Bologna, 1999, p. 17.

ruolo di supplenza svolto dalla famiglia nella fornitura dei servizi di assistenza e di cura¹⁰¹». Una delle proposte riguardava l'introduzione di un istituto di minimo vitale che assolvesse al ruolo di sostegno dei redditi più bassi, inglobando anche le funzioni svolte dagli istituti di carattere categoriale.

Di lì, con il d.lgs. n. 237/1998 venne introdotto il *Reddito Minimo di Inserimento*, riconoscendo per la prima volta la necessità di tutelare gli individui in quanto tali, permettendo di adeguare le politiche italiane a sostegno del reddito allo *standard* europeo, anche se per un breve periodo e soltanto in alcuni Comuni¹⁰². La misura, introdotta in via sperimentale con ambito territoriale e temporalmente limitato, è stata definita a livello centrale come strumento di sostegno al reddito di tipo “universale selettivo”, fondato sull'esistenza in sé di una situazione di bisogno economico, a prescindere dalla posizione occupata all'interno della società, rinvenibile nei casi di soggetti privi di reddito o con un reddito mensile inferiore alla soglia di povertà assoluta¹⁰³.

La sperimentazione si rivelò però controversa, evidenziando alcune criticità. Ed invero, il forte collegamento tra l'erogazione dell'assegno, pressoché a carico del Fondo Nazionale per le Politiche sociali, e il requisito dell'adesione da parte beneficiari ai programmi di accesso e di formazione delegati a carico dei Comuni rientranti nella sperimentazione, attribuiva alle politiche attive del lavoro il ruolo fondamentale di lotta alla povertà. La profonda differenza fra Comuni in termini organizzativi e di risorse, peraltro, ha favorito programmi di inserimento alquanto diversificati sia qualitativamente sia quantitativamente¹⁰⁴. Nelle realtà territoriali del sud, dove la povertà e l'esclusione erano più diffuse, si sono riscontrate

¹⁰¹ A. BRANDOLINI, *Introduzione. Il welfare state italiano a dieci anni dalla “Commissione Onofri”: interpretazioni e prospettive*, in L. GUERZONI (a cura di), *La Riforma del welfare. Dieci anni dopo la “Commissione Onofri”*, Il Mulino, Bologna, 2008, p. 15.

¹⁰² Il Rmi è stato introdotto con la legge finanziaria del 1998 e con il D.lgs. n. 237/1998. Il successivo decreto del Ministro per la solidarietà sociale del 5 agosto 1998 ha individuato il gruppo dei 39 Comuni oggetto della sperimentazione. La legge finanziaria del 2001 ne ha disposto il prolungamento fino al 2002 e l'allargamento a 268 Comuni.

¹⁰³ P. BOZZAO, *Reddito minimo e welfare multilivello: percorsi normativi e giurisprudenziali* cit., p. 609. L'art. 23 della legge quadro n. 328 del 200, pur non istituzionalizzando direttamente tale misura, ne aveva previsto la generalizzazione a tutto il territorio nazionale, con nuovo atto normativo mai però emanato.

¹⁰⁴ A. DURANTE, *Il reddito di cittadinanza: verso un nuovo modello di protezione sociale*, cit., p. 418 ss.

maggiori difficoltà ad avviare processi organizzativi efficaci e nel definire percorsi di inserimento realistici e realizzabili.

All'esperienza del Rmi è seguita quella del Reddito di ultima istanza, introdotto nel 2003, "azzoppata" prima ancora di decollare sul piano operativo da una sentenza delle Corte costituzionale del 2004 per violazione delle competenze regionali¹⁰⁵.

L'istituzione del R.U.I. veniva lasciata alla discrezionalità e alle capacità organizzative, amministrative e finanziarie delle Regioni, poiché lo Stato si limitava a cofinanziare in minima parte la misura e sul presupposto che il livello regionale fosse più consapevole dei bisogni individuali e delle problematiche specifiche delle singole aree, nonché più efficiente del singolo Comune nell'organizzare adeguatamente risorse e misure¹⁰⁶. Tuttavia, la legge è stata dichiarata illegittima sul presupposto che la prestazione sociale rappresentava un intervento statale nelle politiche dei servizi sociali per il quale, a seguito della riforma del Titolo V della Costituzione, lo Stato avrebbe potuto determinare solo i livelli essenziali¹⁰⁷.

Una prima difficoltà strutturale nel cammino verso gli *standard* europei è rappresentata proprio dalla ripartizione di competenze che sembrerebbe lasciare allo Stato il compito di determinare "i livelli essenziali delle prestazioni" e, forse, anche i presupposti per la loro erogazione e per la loro revoca, riservando alle Regioni uno spazio importante per una più puntuale regolamentazione della materia e per il coordinamento con altre misure di promozione dell'inclusione sociale.

Una seconda difficoltà risiede, inoltre, nella necessità di collocare la misura di un reddito minimo garantito nel quadro di una riforma complessiva del sistema degli ammortizzatori sociali che unifichi e razionalizzi i presupposti, e al tempo stesso universalizzi il più possibile le protezioni, superando la balcanizzazione del

¹⁰⁵ G. BRONZINI, *Il reddito di cittadinanza. Una proposta per l'Italia e per l'Europa*, cit., p. 95.

¹⁰⁶ S. SACCHI, *I nodi critici dell'attuazione di uno schema di reddito minimo garantito in Italia: alcune proposte*, in *Giorn. dir. lav. rel. ind.*, 2011, 2, p. 247.

¹⁰⁷ Corte cost. 29.12.2004 n. 423, *Foro it.*, 2005, I, 2291; Corte cost. 15.1.2010, n.10, in *Giur. cost.*, 2010, p. 135.

settore, “disperso nei mille rivoli degli interventi in deroga o in un’ottica di mera emergenza¹⁰⁸”.

In mancanza di una misura nazionale di contrasto alla povertà e sostegno al reddito, si è registrato l’attivismo di alcune Regioni italiane. Di fatti il “reddito di cittadinanza” introdotto in via sperimentale in Campania dalla l. n. 2 del 2004 rappresenta un’esperienza di vero e proprio *basic income*, poiché riconosciuto esclusivamente in ragione della residenza e delle modeste condizioni economiche del nucleo familiare, senza alcun esplicito condizionamento alla partecipazione ad interventi mirati all’inserimento sociale.

La l. n. 4 del 2009 che ha, invece, introdotto nel Lazio l’istituto del “reddito minimo garantito”, fornisce una modalità attuativa peculiare dell’art. 34 della Carta di Nizza. Tale provvedimento, non abrogato ma neppure rifinanziato per il 2011 dopo il cambio di maggioranza con le elezioni regionali del 2010, è rivolto a specifiche categorie di beneficiari rinvenibili nei “disoccupati, inoccupati o lavoratori precariamente occupati”, selezionati dunque sulla base comune del “lavoro”. Ai fini dell’accesso, oltre alla residenza e al non superamento di una determinata soglia reddituale, è richiesta l’iscrizione alle liste di collocamento dei centri per l’impiego. La misura è stata incentrata proprio sulla valorizzazione della laboriosità, ovvero della mera messa a disposizione delle proprie energie lavorative e/o partecipative, quale fondamentale e prioritario criterio di accesso al sostegno al reddito, così come alle misure di politica attiva predisposte dai centri dell’impiego, e finalizzate al perseguimento di un lavoro di buona qualità¹⁰⁹. Si è trattato di una sperimentazione marcatamente “funzionalistica”, riconosciuta anche dalla dottrina come il “più avanzato fra i provvedimenti regionali”¹¹⁰ attivati in assenza di una disciplina nazionale.

In tal modo il provvedimento si risolve più in una misura di *workfare* che di inclusione sociale, finalizzata però al perseguimento di un lavoro di qualità,

¹⁰⁸ G. BRONZINI, *Il reddito minimo garantito nell’Unione Europea: dalla Carta di Nizza alle politiche di attuazione*, cit., p. 240; F. LISO, *Gli ammortizzatori sociali, percorsi evolutivi e incerte prospettive di riforma* in P. CURZIO (a cura di) *Ammortizzatori sociali. Regole, deroghe, prospettive*, Bari, Cacucci, 2010, p. 13 ss.

¹⁰⁹ P. BOZZAO, *Reddito di base e cittadinanza attiva nei nuovi scenari del welfare*, cit. p. 334.

¹¹⁰ G. BRONZINI, *Il Reddito minimo garantito nell’Unione europea: dalla Carta di Nizza alle politiche di attuazione*, cit., p. 16.

“adeguato” al livello professionale del soggetto, in linea con le più recenti indicazioni provenienti dall’Europa¹¹¹.

Inoltre, nel tentativo di realizzare l’obiettivo di riduzione della povertà come previsto nella Strategia Europa 2020, con l’esperienza della *social card* il Governo italiano nel Piano nazionale di riforma presentato alla Commissione europea nell’aprile 2011 ha inserito l’irrisoria prestazione sociale di 1.33 euro al giorno per limitate situazioni di assoluto disagio familiare, con anziani di almeno 65 anni e bambini entro 3 anni. Salvata, peraltro, dalla Corte costituzionale perché “mirata ad assicurare effettivamente la tutela di soggetti che, versando in condizioni di estremo bisogno, vantano un diritto fondamentale che, in quanto strettamente inerente alla tutela della dignità umana deve essere garantito su tutto il territorio nazionale in modo uniforme, appropriato e tempestivo”¹¹².

Inutile ricordare che nell’ultimo Rapporto per il 2012 sul rispetto dei *social rights* stabiliti nella Carta sociale europea, il Comitato economico-sociale del Consiglio d’Europa ha chiaramente osservato che l’Italia non rispetta l’art. 30 della Carta, in particolare sotto il profilo della lotta all’esclusione sociale.

Tra il 2011 e i primi mesi del 2014 i governi hanno faticosamente regolamentato un nuovo istituto, la Carta per l’inclusione¹¹³, versione sperimentale e in qualche modo prodromica di uno, per ora, solo teorizzato, strumento nazionale di contrasto alla povertà; il cd. Sia¹¹⁴.

La Carta da poco avviata in via sperimentale, limitatamente ad alcune aree territoriali¹¹⁵ è volta a tutelare, previa verifica dell’insufficienza delle risorse economiche, situazioni di povertà di nuclei familiari non solo «a composizione

¹¹¹ P. BOZZAO, *Reddito minimo e welfare multilivello: percorsi normativi e giurisprudenziali*, cit., p. 612.

¹¹² C. Cost. 11.1.2010 n.10, GG., 2010, 135, con nt. di SAITTO.

¹¹³ Così definita nella rubrica dell’art. 3, d.l. n. 76 del 2013, conv. in legge n. 99 del 2013; l’istituto è stato introdotto con l’art. 60 del d.l. n. 5 del 2012, conv. in legge n. 35 del 2012, ma attuato solo un anno dopo, con il d.m. 10 gennaio 2013.

¹¹⁴ P. BOZZAO, *Reddito di base e cittadinanza attiva nei nuovi scenari del welfare*, cit. p. 325. Il riferimento è al «Sostegno per l’inclusione attiva», misura elaborata dal Gruppo di lavoro ministeriale sul reddito minimo, istituito con decreto del 13 giugno 2013.

¹¹⁵ Dapprima nei comuni con popolazione superiore a 250.000 abitanti, poi estesa – sempre nei limiti di un *plafond* di risorse annualmente stabilito – ai territori delle regioni del Mezzogiorno che non ne siano già coperti. La legge di stabilità per il 2014 ha poi previsto ulteriori risorse da destinarsi alla progressiva estensione dell’istituto sull’intero territorio nazionale (art. 1, comma 216, legge n. 147 del 2013). Sul tema si rinvia a P. BOZZAO, *Reddito minimo e inclusione sociale attiva: percorsi per un nuovo welfare*, in G. Ferraro (a cura di), *Redditi e occupazione nelle crisi d’impresa*, cit., spec. pp. 180 ss.

vincolata», ma altresì caratterizzati dalla perdita-insufficienza reddituale derivante da condizioni occupazionali preesistenti¹¹⁶.

Infatti, al momento della richiesta del beneficio non solo tutti i componenti in età attiva devono essere privi di lavoro ma, in aggiunta, almeno un componente del nucleo deve o aver cessato il rapporto lavorativo nei trentasei mesi precedenti la richiesta, o, se impiegato con contratti flessibili, aver lavorato per almeno 180 giorni (presumibilmente, nel triennio precedente); o, ancora, avere effettivamente percepito, nei sei mesi precedenti la richiesta, un reddito da lavoro di importo inferiore a 4.000 euro (art. 4, d.m. 10 gennaio 2013).

Anche nel nuovo modello sperimentale, infatti, l'erogazione economica, riconosciuta ai soggetti in età lavorativa, non occupati e abili al lavoro, risulta subordinata alla loro disponibilità a frequentare corsi di formazione professionale e a svolgere un'attività lavorativa. Si rischia, pertanto, di esporla al medesimo «sovraccarico funzionale» di cui è caduto vittima, quindici anni fa, il Reddito minimo garantito¹¹⁷. Il Decreto Lavoro del 28 giugno 2013 del governo Letta ha previsto un ampliamento della sperimentazione a tutte le regioni del Mezzogiorno.

Pertanto, il sostegno alla povertà dal 2014 dovrebbe avvenire attraverso tre “carte”. La Carta Acquisti, meglio conosciuta come la vecchia “social card”, istituita nel 2008 e consistente in una sorta di bancomat anonimo del valore di 40 euro mensili spendibili per spesa alimentare, sanitaria e pagamento delle bollette di luce e gas, accessibile agli over 65 e ai minori di 3 anni. La “nuova social card”, istituita dal ministro Fornero, e sperimentata in 12 città con un progetto personalizzato di re-inclusione dei beneficiari, che coinvolga i servizi di *welfare* locale e delle organizzazioni del Terzo Settore. Infine, la Carta di Inclusione Sociale, cioè la prevista estensione della nuova social card a tutte le regioni del Mezzogiorno¹¹⁸.

¹¹⁶ P. BOZZAO, *Reddito di base e cittadinanza attiva nei nuovi scenari di welfare*, cit. p. 330.

¹¹⁷ Così la CIES (Commissione di indagine sull'esclusione sociale) *Rapporto sulle politiche contro la povertà e l'esclusione sociale. Anno 2010*, Carocci, Roma, p. 189, ove si rinviene l'analisi delle criticità, ma anche degli esiti positivi, del Reddito minimo di inserimento.

¹¹⁸ C. LODI RIZZINI, *Nuova social card, ecco i primi dati*, in <http://www.secondowelfare.it/primo-welfare/inclusione-sociale/nuova-social-card-i-primi-dati.html>.

Si continua in tal modo con le sperimentazioni, ma l'auspicio è che la lotta alla povertà assoluta si traduca in un vero e proprio piano nazionale di inclusione, che preveda una misura strutturale simile al reddito minimo. La presenza di molteplici disegni di legge, presentati nel corso del triennio¹¹⁹, finalizzati a garantire un sostegno al reddito ai soggetti in condizioni economiche disagiate, a fronte della loro disponibilità a intraprendere percorsi di inserimento sociale e lavorativo¹²⁰, offrono materiale importante e potrebbero essere composti in un testo che sia attuazione in Italia dell'art. 34 della Carta dei diritti Ue che gli stessi disegni richiamano nelle loro relazioni¹²¹.

Come visto, i possibili modelli di intervento sono molteplici e possono assumere assetti compositi in base alle scelte rimesse alla discrezionalità legislativa. Certo è che i disoccupati di lungo periodo, i sottoccupati, i giovani inoccupati sono i figli della nuova stagione post-industriale. Sono i privi di lavoro “senza colpa” che premono per vedersi garantito il diritto, costituzionalmente riconosciuto, ad essere inclusi.

La prospettiva di un “*welfare* lavoristico” andrebbe pertanto “ricalibrata” in chiave universalistica, attualizzando le nozioni di “lavoro” e “lavoratore” ed estendendo la capacità inclusiva del sistema non solo verso coloro che hanno visto risolto o sospeso il proprio rapporto di lavoro, ma anche a tutela di coloro che, pur non avendo mai avuto accesso al sistema produttivo o essendone stati allontanati da lungo tempo, mostrano concreta disponibilità ad entrarvi.

Un possibile percorso potrebbe rinvenirsi nell'introduzione di misure di reddito minimo sulla base di una lettura attualizzata dei principi costituzionali sottesi agli artt. 4 e 38 Cost., che consenta di estendere tale misura di lotta all'esclusione sociale ai soggetti abili, involontariamente privi di lavoro, che si

¹¹⁹ In particolare, i due disegni di legge presentati dal Partito democratico: d.d.l. C. 720, «Istituzione del reddito minimo di cittadinanza attiva», presentato il 10 aprile 2013; e d.d.l. S. 2806, «Misure per l'istituzione di un reddito minimo di cittadinanza», presentato il 30 giugno 2011. Ancor più di recente, la proposta di legge C. 1683 e il d.d.l. S. 1152, «Istituzione del reddito minimo garantito», presentati da Sinistra ecologia libertà rispettivamente il 14 e il 29 ottobre 2013, che incorporano la proposta di legge di iniziativa popolare per l'istituzione del Reddito minimo garantito. Al medesimo principio risulta ispirato anche il più radicale e inclusivo d.d.l. S. 1148, «Istituzione del reddito di cittadinanza», presentato dal Movimento 5 Stelle il 29 ottobre 2013, ove pure si prevede che il beneficiario della prestazione debba «fornire immediata disponibilità al lavoro presso i centri per l'impiego territorialmente competenti» (art. 9).

¹²⁰ P. BOZZAO, *Reddito di base e cittadinanza attiva nei nuovi scenari del welfare*, cit. p. 326.

¹²¹ G. BRONZINI, *Che fine ha fatto il reddito minimo garantito?*, cit., p. 343.

mostrino disponibili a partecipare attivamente al progresso materiale o spirituale della società. In virtù del carattere aperto del precetto di cui all'art. 38 Cost., il rischio di disoccupazione involontaria potrebbe essere inteso come connesso non tanto a scelte individuali, quanto a “condizioni oggettive del mercato”¹²², in modo da ricomprendere entro gli schemi protettivi non solo il lavoratore in sé, ma anche il nuovo soggetto che è “colui che vuole lavorare”¹²³.

La laboriosità ben potrebbe assumere la configurazione di un nuovo criterio selettivo di accesso alle tutele di cittadinanza sociale, secondo una visione integrata del sistema che non altera il precetto contenuto nell'art. 38 Cost., ma piuttosto in esso rinviene un puntuale referente costituzionale, in coerente attuazione proprio di quel «dovere di essere socialmente utile» enunciato nel comma 2 dell'art. 4, Cost.¹²⁴.

La uniforme garanzia su tutto il territorio nazionale di misure di sostegno volte a realizzare la libertà dal bisogno del cittadino potenzialmente abile potrebbe configurare un adeguato completamento dell'esigenza di un rinnovato sistema di ammortizzatori sociali, da realizzare attraverso una strategia integrata tra strumenti di politica attiva e misure idonee a garantire un adeguato sostegno al reddito.

¹²² C. Cost. 28.5.1974 n.160, FI, 1974, I, 1962.

¹²³ P. BOZZAO, *Reddito minimo e welfare multilivello: percorsi normativi e giurisprudenziali*, cit. p. 620 ss.

¹²⁴ P. BOZZAO, *Reddito di base e cittadinanza attiva nei nuovi scenari di welfare*, cit. 332.

CAPITOLO II

FLESSIBILITÀ, *WELFARE* E AMMORTIZZATORI SOCIALI IN ITALIA

SOMMARIO: 2.1 Nuove forme di precarizzazione, disoccupazione e profili giuridici di tutela del reddito. - 2.2 Il modello di *welfare* costituzionale: il complesso rapporto Stato-Regioni. - 2.3 Ammortizzatori sociali tra emergenza ed esigenza di razionalizzazione: dalla Commissione Onofri del 1997 al Libro bianco sul futuro del modello sociale del 2009. - 2.4 Ammortizzatori in deroga e modelli di *welfare* locale negli Accordi Stato-Regioni e Regioni-parti sociali. - 2.5 Il ruolo dell'autonomia collettiva nel tormentato percorso di riforma degli ammortizzatori sociali.

2.1 Nuove forme di precarizzazione, disoccupazione e profili giuridici di tutela del reddito

Giova ricordare che il diritto del lavoro non è soltanto un sistema di regole degli occupati, è anche il veicolo attraverso cui affermare storicamente il principio del lavoro come presupposto di riconoscimento dei diritti sociali. Il passaggio dall'assicurazione sociale obbligatoria contro il rischio professionale per gli infortuni e le malattie professionali, la malattia, l'invalidità, la vecchiaia e i superstiti, alla tutela dei bisogni collegati con il semplice *status* di cittadinanza segna la trasformazione dello Stato sociale, incentrato sul nesso diritto al lavoro (art. 4) e prestazioni sociali (art. 38). Ed invero, “dal superamento della differenza tra logica della previdenza (rischio) e quella dell'assistenza (bisogno) si passa ad una visione universalistica della sicurezza sociale collegata con lo *status* di cittadinanza”¹²⁵.

Come noto, il sostegno ai lavoratori privi dei mezzi adeguati alle proprie esigenze di vita nel caso di disoccupazione involontaria, espressamente previsto dall'articolo 38, comma 2, della Costituzione, costituisce manifestazione della

¹²⁵ M. NAPOLI, *Povertà (vecchie e nuove) e Diritto del lavoro*, in *IusLabor* 4/2005.

tutela previdenziale. Viceversa, il mantenimento e l'assistenza al cittadino sprovvisto dei mezzi necessari per vivere, previsti dal comma 1 della stessa norma costituzionale, costituisce espressione dell'assistenza sociale¹²⁶. Lo stesso tipo di tutela, pertanto, poggia su due norme differenti, a seconda che il sostegno sia accordato a fronte di una situazione di carenza di mezzi di sostentamento, riconducibile o meno ad un rapporto di lavoro in atto o cessato.

L'elemento che accomuna le due ipotesi è quello della "involontarietà" della situazione generatrice di bisogno, nonché della permanenza di tale situazione. Lo svolgimento di un'attività lavorativa remunerata, per un verso, ovvero, la volontarietà della situazione, per altro verso, determinano il venir meno della tutela.

Le due forme di tutela differiscono per almeno due elementi: il primo si riferisce alla condizione di bisogno in cui deve versare il beneficiario, in quanto per la tutela assistenziale è richiesta una condizione di mancanza di mezzi necessari per vivere, mentre per quella previdenziale il bisogno è presunto. Diverso è anche il finanziamento delle due tutele: all'assistenza si provvede con finanziamenti a totale carico dello Stato e quindi, con ricorso alla fiscalità generale; alla previdenza, invece, si provvede prevalentemente con contributi posti a carico delle categorie interessate¹²⁷.

La Corte Costituzionale ha dato un contributo fondamentale nell'interpretazione della norma laddove ha affermato che "l'art. 38 della Cost. ipotizza due modelli tipici di intervento sociale"¹²⁸, a seconda che siano diretti a tutti i cittadini ovvero solo ai lavoratori.

Secondo una visione statica e dualistica della norma, le due aree di tutela previste dall'articolo 38 Cost. sarebbero strutturalmente e funzionalmente separate, con la conseguenza che la previdenza viene caratterizzata per il suo aspetto mutualistico-assicurativo e per la sua funzionalizzazione alla conservazione del tenore di vita raggiunto dal soggetto protetto durante la vita

¹²⁶ C. LAGALA, *La previdenza sociale tra mutualità e solidarietà*, Cacucci, Bari, 2001, p. 12.

¹²⁷ R. GAROFALO, *Ammortizzatori sociali e occupabilità*, in *Dir. rel. ind.*, 2006, III, p. 671.

¹²⁸ Cfr. C. Cost. 5 febbraio 1986 n. 31, in RGL, 1986, Iii, 113 ss.

lavorativa¹²⁹. Seguendo un approccio, invece, dinamico e unitario, la distinzione tra le due forme di tutela non può estendersi all'infinito, in quanto queste sono espressione del dovere inderogabile di solidarietà a cui è chiamata tutta la collettività nazionale, ai sensi dell'art. 2 Cost., per realizzare la liberazione dalla condizione di bisogno in cui si possono venire a trovare sia i lavoratori in quanto tali, sia tutti i cittadini, in modo da garantire a tutti la piena partecipazione alla vita economica, politica e sociale del Paese¹³⁰.

Quest'ultima concezione del sistema previdenziale riguarda la previdenza sociale “come realizzata con il ricorso alla solidarietà di tutta la collettività nazionale e nella quale si sarebbero persi completamente i caratteri di corrispettività tra le prestazioni e i contributi propri del modello mutualistico-assicurativo previsto dal primo filone interpretativo¹³¹”.

In realtà il sistema di *welfare* italiano appare composito e stratificato proprio per la commistione tra previdenza ed assistenza, specialmente in materia pensionistica, e per la mancata generalizzazione del principio della sicurezza sociale di tipo universalistico. Soltanto per la protezione del diritto alla salute l'istituzione del Servizio sanitario nazionale si ispira al principio della tutela universalistica.

Di fatti, si differenzia profondamente dai sistemi a tutela universalistica della disoccupazione nei quali, già a livello di linguaggio comune, la parola *welfare* è usata proprio per identificare il trattamento di disoccupazione fornito dal sistema di sicurezza sociale o, se si vuole, di assistenza. Si comprende, allora, perché in tali ordinamenti si insista molto sulla necessità di passaggio dalle politiche passive (indennità di disoccupazione) alle politiche attive del lavoro (servizi per l'impiego), qualificando tale passaggio come transito dal *welfare* al mercato, cioè dall'assistenza al lavoro¹³².

¹²⁹ In merito, v. V. SIMI, *Il pluralismo previdenziale secondo Costituzione*, Cedam, Padova, 1986; ancor prima, si rinvia G. MAZZONI, *Previdenza, assistenza e sicurezza sociale*, in AA.VV., *Studi in memoria di Tullio Ascarelli*, Giuffrè, Milano, 1969, spec. 1219 ss.

¹³⁰ Cfr. M. PERSIANI, *Il sistema giuridico della previdenza sociale*, Cedam, Padova, 1960; ID., *Commento all'art. 38 Cost.*, in G. BRANCA (a cura di), *Commentario della Costituzione*, Zanichelli, Bologna-Roma, 1979, p. 232 ss.; E. GHERA, *Forme speciali di previdenza*, in L. RIVA SANSEVERINO, G. MAZZONI, *Nuovo trattato di diritto del lavoro*, Cedam, Padova, 1971, p. 571 ss.

¹³¹ C. LAGALA, *La previdenza sociale tra mutualità e solidarietà*, cit., p. 15.

¹³² M. NAPOLI, *Povertà (vecchie e nuove) e Diritto del lavoro*, cit.

Peraltro, anche all'interno della cerchia dei tutelati nel sistema italiano, cioè i lavoratori già occupati e non i giovani in cerca di lavoro, si assiste ad una giungla di trattamenti, difficilmente giustificabili, non solo sotto il profilo dell'eguaglianza e dell'equità sociale, ma anche sotto il profilo dell'efficacia e dell'efficienza del sistema. Non c'è da meravigliarsi che a fronte di un sistema previdenziale che nel tempo si è differenziato per categorie, costruito per stratificazioni successive e per di più “a pelle di leopardo”, proprio il principio della parità e dell'uguaglianza venga pregiudicato¹³³.

La centralità che il lavoro assume nell'ordinamento italiano ha in qualche modo rappresentato un fattore di discriminazione all'interno della società nella misura in cui ha comportato l'esclusione dalla tutela per quei soggetti che per ragioni economiche, sociali, fisiche, rimangono esclusi dal mondo del lavoro. Anche gli ammortizzatori sociali sono nati come strumento di politica industriale riservato ai lavoratori occupati, in una fase storica in cui la disoccupazione era frizionale ed il *welfare* garantito da un sistema di sicurezza sociale a cui si accedeva solo tramite il lavoro¹³⁴.

L'impostazione lavoristica della Costituzione necessita oggi, di essere coniugata con la domanda di tutele universalistiche proveniente dalla società post-industriale e dall'economica globalizzata, che hanno mutato l'orizzonte dei problemi sociali imponendo una rilettura delle norme costituzionali in chiave diversa.

Ed invero, il diritto alla tutela in condizione di non lavoro è sancito nell'art. 38 Cost., che al suo secondo comma, dispone che ai lavoratori debbano essere previsti ed assicurati mezzi adeguati alle loro esigenze in una serie di eventi tra i quali figura la disoccupazione involontaria. L'indicazione degli eventi (infortunio, malattia, invalidità e vecchiaia, disoccupazione involontaria) non ha valore tassativo, pone però un vincolo al legislatore ordinario nel senso che “rende irreversibile l'evoluzione cui finora si è giunti, mentre non esclude la possibilità di

¹³³ B. VENEZIANI, *La crisi del welfare state e i mutamenti del diritto del lavoro in Italia*, in *Riv. giur. lav.*, 1996, p. 116.

¹³⁴ G. PROSPERETTI, *Nuove politiche per il welfare state*, cit. p.7.

una ulteriore estensione, anche in questa direzione, dell'ambito della tutela previdenziale¹³⁵.

Al fine di adeguare il requisito della involontarietà della disoccupazione al mutato contesto economico-sociale e alle nuove caratteristiche del mercato del lavoro, che rendono difficile il reperimento di nuove occupazioni, andrà ricompreso nella nozione non solo il lavoratore a cui non potrà essere imputata la situazione di bisogno, ma anche chi si trovi in uno stato di disoccupazione a causa delle condizioni strutturali del mercato del lavoro.

Difatti, accanto a colui che a causa di mutamenti organizzativi si trovi in una situazione temporanea di non lavoro in attesa di una rioccupazione, vi sono soggetti che si trovano in una situazione di emarginazione dal mercato del lavoro o perché non hanno la possibilità di accedervi (inoccupati) o perché una volta usciti non riescono a rientrarvi (disoccupati di lunga durata) o perché sono costretti ad alternare periodi di permanenza a periodi di lontananza a causa della circostanza di aver trovato lavori flessibili (disoccupati discontinui). Ed inoltre, nei casi in cui la disoccupazione "sia normalmente prevista e temporaneamente inquadrata nel tempo in ragione del particolare aspetto dell'attività lavorativa"¹³⁶, non ci si può limitare a valutare il comportamento tenuto dal lavoratore per aver scelto un determinato lavoro piuttosto che un altro, essendo spesso per lo più imposto dalle condizioni del mercato, ma occorrerà valutare la mancanza di seria volontà del lavoratore di ricercare una nuova occupazione, sicché la tutela dovrà negarsi soltanto quando, trascorso inutilmente un ragionevole lasso di tempo, possa presumersi che il lavoratore, in effetti, preferisca restare senza lavorare¹³⁷.

In tale prospettiva, se è possibile ricondurre gli ammortizzatori sociali alla tutela costituzionale di cui al secondo comma dell'art. 38 Cost., d'altra parte è possibile ricondurli al principio costituzionale del diritto al lavoro contenuto all'art. 4 Cost. inteso non soltanto come diritto ad avere un lavoro, ma anche a mantenerlo¹³⁸.

¹³⁵ M. PERSIANI, *Commento all'art. 38 Cost.*, in G. BRANCA (a cura di), *Commentario della Costituzione*, cit., p. 243.

¹³⁶ C. cost. 6 giugno 1974, n.160, FI, 1974, 1962.

¹³⁷ C. DE MARCO, *Gli ammortizzatori sociali tra vecchie e nuove proposte*, cit., p. 563 ss.

¹³⁸ A. DI STASI, *Questione metodologica e principio di solidarietà negli ammortizzatori sociali*, in AV. VV., *Tutela del lavoro e riforma degli ammortizzatori sociali*, Giappichelli, 2002, p. 86.

Nel mutato contesto, occorre reinterpretare anche il diritto tutelato dall'art. 4 Cost. tradizionalmente inteso come principio fondamentale che impone ai pubblici poteri una politica economica di promozione della massima occupazione¹³⁹, obbligando lo Stato ad istituire servizi pubblici di formazione e orientamento professionale, nonché di avviamento al lavoro, cioè di mediazione della domanda e offerta di lavoro. Occorre leggerlo non necessariamente nella prospettiva del pieno impiego ma della "occupabilità", considerando la tutela rivolta anche nella fase patologica del lavoro, cioè della disoccupazione. Ne consegue che i trattamenti di disoccupazione devono sostenere non solo il disoccupato tradizionale, cioè colui che perde l'occupazione e passivamente attende di reperirne una nuova, ma anche il "disoccupabile", cioè colui che si impegna attivamente per il reperimento di una nuova occupazione, migliorando il proprio bagaglio professionale¹⁴⁰.

La tutela accordata ai mezzi di sostentamento del reddito, pertanto, andrebbe intesa in senso dinamico, secondo una stretta correlazione tra art. 38, secondo comma Cost. e art. 4 Cost., come tutela immediata "perché sia garantito il minimo esistenziale alle esigenze di vita" e come tutela proiettata nel futuro, nel senso che sia trovato al più presto il lavoro, affinché non rimanga insoddisfatta l'esigenza di partecipazione alla società possibile solo attraverso il lavoro¹⁴¹. Ne discende che la visione, accolta dalla Costituzione, del rapporto tra singolo e collettività trova il proprio paradigma nell'*homo faber*¹⁴², piuttosto che nell'*homo ludens*, dovendosi decisamente scongiurare i rischi insiti nell'eventuale affermazione di una società "senza lavoro", che consideri l'ozio e non più il lavoro come valore di riferimento.

Il legislatore continua ad occuparsi di una riforma complessiva del sistema di protezione sociale, esigenza che è resa più impellente dall'attuale scenario economico-sociale profondamente mutato rispetto a quello del periodo in cui gli ammortizzatori sociali furono elaborati. Oggi l'apertura a forme di lavoro

¹³⁹ L. MENGONI, *I diritti sociali*, cit., p. 6.

¹⁴⁰ R. GAROFALO, *Ammortizzatori e occupabilità*, cit., p. 687.

¹⁴¹ M. MISCIONE, *Gli ammortizzatori sociali per l'occupabilità*, in *DLRI*, 2007, p. 701.

¹⁴² U. ROMAGNOLI, *Commento all'art. 1*, in G. GHEZZI – F. MANCINI – L. MONTUSCHI – U. ROMAGNOLI (a cura di), *Lo Statuto dei lavoratori. Commentario del codice civile*, Zanichelli – Il Foro Italiano, Bologna - Roma, 2002, p. 13.

flessibile e temporaneo richiede invero, sul versante delle tutele, una revisione delle tecniche di protezione dei lavoratori.

Vi è da constatare che di “ammortizzatori sociali” si è iniziato a parlare allorquando si è ravvisata l’esigenza di una loro riforma, quasi come se la categoria giuridica preesistesse, con un suo bagaglio di organicità e non avesse bisogno di una sistemazione o ricostruzione, bensì, proprio di una “riforma”. Eppure lo “stato confusionale” che il legislatore crea quando decide di porre mano alla “riforma degli ammortizzatori sociali” fa sorgere spontanea la domanda se tale situazione dipenda non solo dal sovrapporsi di modelli diversi di intervento, ma anche dalla mancanza di strumenti di lettura unificanti. Tale confusione deriva dalla mancanza di un terreno stabile su cui piantare un saldo edificio in cui sistemare tutele ed interventi conservativi del lavoro, essendo evidente anche il ritardo da parte della dottrina per una compiuta teorizzazione della categoria degli ammortizzatori sociali.¹⁴³

Non è difficile osservare che l’espressione è usata come una categoria ben definita, salvo omettere la sua identificazione attraverso il suo significato e la sua teorizzazione¹⁴⁴. Quando si ritiene di considerare l’istituto degli “ammortizzatori sociali”, elevandolo a categoria unificante, ci si limita ad una mera elencazione di argomenti e a qualificare tale categoria come comprensiva di “tutte le iniziative di reazione avverso il fenomeno sociale della disoccupazione¹⁴⁵”, tanto da essere organicamente sistemate all’interno di capitoli dedicati a “La tutela per la disoccupazione”.

Per delimitare il campo di indagine è utile puntare l’attenzione sul significato letterale dell’espressione, che significa rendere morbido¹⁴⁶, presupponendo che vi sia un processo dinamico che mette in pericolo il passaggio

¹⁴³ A. DI STASI, *Questione metodologica e principio di solidarietà negli ammortizzatori sociali*, cit., p. 59.

¹⁴⁴ Di “categoria degli ammortizzatori sociali” parla F. MAZZIOTTI, *Il problema dell’occupazione nel diritto del lavoro*, in *Dir. lav.*, 1995, I, p. 134, considera invece gli ammortizzatori sociali come sinonimo o parte del *Welfare*, M.G. GAROFALO, *Un profilo ideologico del diritto del lavoro*, in *Giorn. Dir. Lav. Rel. ind.*, 1999, pp. 19-20.

¹⁴⁵ M. CINELLI, *Diritto della previdenza sociale*, Giappichelli, Torino, 1999, p. 252.

¹⁴⁶ Il termine viene usato quale sinonimo di “tamponare” la crisi ovvero promuovere una ripresa produttiva da M.G. GAROFALO, *I licenziamenti “impossibili”: crisi aziendali e mobilità del lavoro*, in *Riv. Trim. Dir. Proc. Civ.*, 1979, I, p. 1387; esprime invece “una misura di carattere temporaneo” per P. ICHINO, *Lavorare meno, lavorare meglio. Riduzione dell’orario di lavoro e concorrenza tra occupati e disoccupati*, in *Lav. Dir.*, 1994, n.3, p. 347.

da una condizione agiata ad una disagiata; il termine sociale , invece, evoca, da un lato, una ideologia che ha rivendicato diritti e tutele per la classe sociale dei lavoratori, dall'altro, un interesse collettivo che si colora di pubblico.

Come strumenti finalizzati a neutralizzare o ridurre al minimo gli effetti per il lavoratore derivanti dal passaggio da una situazione di lavoro ad una di non-lavoro, si può affermare che gli ammortizzatori comprendono, oltre agli strumenti ordinari di sostegno al reddito dei lavoratori in caso di difficoltà delle imprese (cassa integrazione guadagni ordinaria o straordinaria nei casi di sospensione del lavoro; l'indennità di disoccupazione e la mobilità nei casi di cessazione del rapporto di lavoro), alcuni strumenti che vi si possono includere a seconda della finalità di tutela della disoccupazione che assumono nelle circostanze concrete (contratti di solidarietà solo nella forma dei contratti difensivi; i contratti part-time qualora utilizzati come strumenti di gestione degli esuberanti per evitare il licenziamento).

E' possibile, invece, escludere quegli istituti che regolamentano contratti di lavoro che col nome di atipici o flessibili vengono presentati come strumenti per aumentare l'occupazione e i contratti a contenuto formativo.

Si è già sottolineato come, nonostante i tentativi e i passi compiuti in avanti, nel sistema di protezione sociale italiano continui a mancare uno schema generale che fornisca un definitivo sostegno al reddito dei disoccupati. Il quadro degli ammortizzatori, infatti, si riepiloga in due punti: da una parte, la tutela dei soggetti disoccupati; dall'altra, la tutela dei lavoratori sospesi¹⁴⁷.

La cassa integrazione guadagni consiste in una prestazione economica in favore dei lavoratori sospesi dall'obbligo di eseguire la prestazione lavorativa o che lavorano a orario ridotto. Lo scopo è quello di venire incontro alle aziende che si trovino in momentanea difficoltà, sgravandole in parte dei costi della manodopera momentaneamente non utilizzata. Come noto, può essere ordinaria, quando la sospensione o riduzione dell'attività aziendale dipende da eventi temporanei e transitori non imputabili né al datore né ai lavoratori, rivolta alle aziende industriali edili ed alle aziende industriali ed artigiane dell'edilizia; straordinaria, invece, quando l'azienda subisce processi di ristrutturazione,

¹⁴⁷ M. CINELLI, G. FERRARO, *Lavoro, competitività e welfare*, Torino, 2008, p. 512.

riorganizzazione, riconversione, crisi aziendali o è assoggettata a procedure concorsuali. In tal caso, l'integrazione salariale è subordinata alla predisposizione di un programma di intervento volto al rilancio dell'attività e alla salvaguardia dei livelli di occupazione. I lavoratori licenziati da imprese di CIGS e quelli coinvolti in licenziamenti collettivi potevano poi usufruire del trattamento di mobilità, la cui durata variava a seconda dell'età anagrafica del lavoratore e del territorio dell'unità produttiva, pari a quella garantita dalla CIGS per i primi 12 mesi, e pari all'80 % della CIGS nei mesi successivi.

Con l'indennità di disoccupazione, che poteva essere ordinaria o con requisiti ridotti, si finanziava il sostentamento dei disoccupati che, non avendo possibilità di offrire alcuna prestazione lavorativa, non percepivano alcun reddito da lavoro¹⁴⁸.

La storia degli ammortizzatori sociali è ricca di riforme realizzate in modo parziale e disorganico, o del tutto inattuate. Tradizionalmente, gli interventi governativi in materia si sono limitati a tamponare gli effetti della disoccupazione in situazioni di emergenza ed è mancata una riforma "organica e rigorosa" degli che realizzasse l'intento di ricondurre a sistema i molteplici interventi di protezione sociale.

Si consideri poi come la crisi economica, con particolare riferimento al biennio 2009-2010, abbia inciso sul sistema delineato dalla legge n. 223 del 1991 costringendo ad adottare sempre più ammortizzatori "in deroga" a tale sistema, in attesa di una generale riforma. Tali strumenti, annualmente finanziati in relazione alle specifiche esigenze occupazionali di settore e/o aree geografiche, ed accordati pertanto secondo uno schema concessorio, nei limiti delle risorse previste, hanno rappresentato un'"alternativa debole" ad una riforma strutturale e al contempo suscitano perplessità in merito alla discrezionalità che connota la loro gestione e alla loro difficile sostenibilità finanziaria.

Ne è scaturito, pertanto, un sistema disorganico, caratterizzato da inutili sovrapposizioni e da vuoti di tutela, ispirato dalla logica del contingente, assillato

¹⁴⁸G. DI CORRADO, *La riforma degli ammortizzatori sociali: l'Aspi*, in *DLM*, 3, 2012, p. 570 ss. Con la riforma del Ministro Fornero cambia lo strumento di sostegno al reddito già dal nome: niente più indennità di mobilità, disoccupazione speciale edile o ordinaria non agricola. Dal 2013 si parla solo di Aspi, l'assicurazione in caso di perdita del lavoro.

da problemi di bilancio. I trattamenti si sono differenziati fra loro in relazione all'ammontare, alla durata, al tipo di posizione giuridica soggettiva garantita ai prestatori disoccupati.

D'altra parte, la tradizionale assenza di un trattamento assistenziale a carattere generale e sussidiario ha contribuito a scavare un solco ineliminabile fra chi aveva fatto già ingresso nel mercato e ha perso il lavoro, e quanti, non essendo riusciti neppure ad accedervi, erano esclusi dalla maggioranza delle prestazioni istituzionalmente garantite¹⁴⁹.

Nessuna riforma, inoltre, potrebbe dirsi efficace se non accompagnata da un virtuoso collegamento, sempre più stretto, tra politiche passive di sostegno al reddito e politiche attive del lavoro. È evidente che siamo ben lontani dal modello di *flexicurity* sponsorizzato dalle istituzioni comunitarie, secondo le quali è necessario realizzare un'equilibrata integrazione tra strumenti diretti a sostenere il reddito delle persone in difficoltà e strumenti finalizzati a favorirne l'occupazione o il reinserimento lavorativo. Nell'impostazione europea, solo così sarà possibile mettere a disposizione di imprese e lavoratori strumenti sempre più adeguati di *workfare*, non più solo per far fronte a crisi aziendali o a fasi di ristrutturazione o di riconversione produttiva, ma anche per accompagnare il lavoratore nella fase di transizione. Ciò significherebbe assicurare non solo una tutela economica ma anche salvaguardare la professionalità del lavoratore attraverso specifici percorsi formativi e riqualificanti volti al reimpiego. Ci si trova però di fronte ad un problema, ancora una volta, di impiego efficace delle risorse finanziarie ed un problema di inadeguatezza dei servizi di *placement*.

2.2 Il modello di *welfare* costituzionale: il complesso rapporto Stato-Regioni

Sul piano dell'ordinamento nazionale interno va poi valutata la recente modifica in chiave federalista del titolo V, parte seconda della Costituzione, *ex* legge cost. n. 3/2001 e, dunque, la questione della ripartizione delle competenze

¹⁴⁹ S. RENGA, *Bilateralità e sostegno del reddito tra autonomia e eteronomia*, Cedam, 2013, p. 125.

normative tra Stato e Regioni anche rispetto alle materia degli ammortizzatori sociali.

Si tratta, in altre parole, di verificare se, alla luce della rinnovata disposizione costituzionale all'art. 117 Cost., la disciplina degli ammortizzatori sociali debba essere ricondotta sotto la nozione di "previdenza sociale" nell'ambito della competenza esclusiva statale o se, al contrario, debba essere ricondotta sotto la nozione di "tutela e sicurezza del lavoro" e, quindi, le Regioni possano vantare un qualche potere di intervento normativo in materia.

La nuova formulazione dell'art. 117 Cost., infatti, in modo quanto meno equivoco¹⁵⁰, include tra le materie di competenza esclusiva dello Stato la "*previdenza sociale*" (lett. o) oltre che la "*determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali che devono essere garantiti su tutto il territorio nazionale*" (lett. m). Al contempo, inserisce al terzo comma, "*la tutela e sicurezza del lavoro*" e la "*previdenza complementare e integrativa*" tra le materie riservate alla competenza concorrente di Stato e Regione. Infine, al quarto comma, riserva alla competenza residuale delle Regioni l'assistenza sociale.

Al di là di alcune isolate interpretazioni secondo le quali la "materia" degli ammortizzatori sociali potrebbe essere fatta confluire nell'ambito della "tutela e sicurezza del lavoro"¹⁵¹, sembrano più fondate quelle interpretazioni che ritengono invece la materia riconducibile alla nozione di "previdenza sociale" ricompresa nella competenza esclusiva dello Stato¹⁵².

In tal senso, depongono una serie di elementi sia di ordine testuale sia sistematico. Data la natura mutualistico-assicurativa, e quindi tecnicamente previdenziale, della gran parte delle misure di protezione sociale dello stato di disoccupazione, rileva l'espressa indicazione della "previdenza sociale" tra le

¹⁵⁰ M. PERSIANI, "*Le fonti del diritto del lavoro*", in *Trattato di diritto del lavoro*, a cura di M. PERSIANI, Cedam, 2010, vol. I, p. 447. L'A. rileva che "la novella regolazione rappresenta l'ennesimo caso di normazione, tecnicamente approssimativa, segno inequivoco dello scarso interesse che la disciplina lavoristica (e, non solo quella) ha suscitato nel legislatore costituzionale del nuovo millennio.

¹⁵¹ F. CARINCI, *Osservazioni sulla riforma del Titolo V della Costituzione. La materia del lavoro*, in in F. CARINCI e M. MISCIONE (a cura di), *Il diritto del lavoro dal "Libro Bianco" al disegno di legge delega 2002*, Milano, 2002, pp.7 ss.

¹⁵² M. CINELLI, *Diritto della previdenza sociale*, Giappichelli, Torino, 2001, p. 258 ss.; M. PERSIANI, *Diritto della previdenza sociale*, Cedam, Padova, 2012, p. 269ss; R. PESSI, *Lezioni di diritto della previdenza sociale*, Cedam, Padova, 2001, p. 557 ss.

materie riservate alla legislazione esclusiva dello stato. D'altra parte, anche sotto il profilo della funzionalità delle provvidenze della disoccupazione al soddisfacimento dei diritti civili e sociali di coloro che sono senza lavoro, e dei componenti il loro nucleo familiare, è possibile ricondurli alla sola competenza normativa statale.

Del resto, a favore della legislazione esclusiva dello Stato in tema di ammortizzatori sociali depone la necessità di preservare un'uniformità di trattamento sull'intero territorio nazionale in ordine a diritti e interessi primari della persona costituzionalmente garantiti, nonché l'esigenza di evitare fenomeni di vero e proprio *dumping sociale* che una incontrollata diversificazione su scala regionale dei regimi dei trattamenti di disoccupazione potrebbe innescare¹⁵³. I lavoratori, infatti, verrebbero attratti, per quanto riguarda l'accesso al mercato del lavoro, dalle Regioni che comparativamente abbiano previsto *standards* di tutela più elevati, e le imprese, al contrario, verrebbero attratte da quelle Regioni che, sulla base dei trattamenti di disoccupazione introdotti, consentano loro una riduzione dei costi, con conseguente possibile alterazione della concorrenza¹⁵⁴.

D'altro canto, va peraltro considerato, che la competenza esclusiva dello Stato in tema di ammortizzatori sociali non esclude affatto la possibilità per le Regioni di intervenire in materia.

A fronte dell'inclusione della "previdenza complementare e integrativa" tra le materie di legislazione concorrente *ex* comma 3, art. 117 Cost., esse potrebbero, pur nel rispetto dei principi fondamentali fissati dalle leggi statali, porre in essere sviluppi della "previdenza complementare ed integrativa" idonei a migliorare le prestazioni fondamentali fissate uniformemente dallo Stato per tutte le Regioni.¹⁵⁵ Poiché la Regione agisce nel mercato del lavoro locale, in considerazione delle sue specificità, potrebbe avvertire la necessità di adattare gli schemi generali di

¹⁵³ E. BALLETTI, *La tutela del lavoro e degli ammortizzatori sociali nel disegno di riforma*", in *Tutela del lavoro e riforma degli ammortizzatori sociali*, Torino, Giappichelli editore, 2002, p. 28.

¹⁵⁴ E. BALLETTI, *Funzionalità e riassetto delle misure di sostegno al reddito e degli ammortizzatori sociali*, in *DL*, 2004, p. 974.

¹⁵⁵ U. CARABELLI, *Dagli ammortizzatori sociali alla rete integrata di tutele sociali*, in *Tutela del lavoro e riforma degli ammortizzatori sociali*, Torino, Giappichelli editore, 2002, pag. 54.

sostegno al reddito dei disoccupati e dei lavoratori alle caratteristiche del mercato del lavoro territoriale¹⁵⁶.

Riconosciuta la legislazione esclusiva dello Stato riguardo alle prestazioni “base” di tutela della disoccupazione, nonché in ogni caso di quelle di natura specificamente “previdenziale”, sembrano residuare spazi per il possibile esercizio di un potestà regolamentare concorrente delle Regioni, con riguardo ad eventuali trattamenti di tutela “integrativi” e/o “supplementari” di quelli ordinari. Ciò, invero, risulta comprovato dallo stesso art. 120 Cost., al comma secondo, che, sebbene non in riferimento specifico all’esercizio di competenze normative, prefigura un generale potere di sostituzione dello Stato a organi delle Regioni al fine della tutela dei “diritti civili e sociali”, così indirettamente avallando una potestà regolamentare concorrente delle Regioni. In caso contrario, la Regione si vedrebbe assegnata una competenza concorrente in tema di mercato del lavoro, ricca di attività ma povera di effettiva strumentazione, specie con riguardo alle politiche passive del lavoro¹⁵⁷.

Restano comunque da stabilire gli effettivi margini di autonomia della legislazione statale nell’individuazione dei principi fondamentali, e i limiti da essa apportionabili alla legislazione concorrente regionale. Come resta da chiarire, per altro verso, cosa debba intendersi per “livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali”, sempre in relazione ai limiti che possono derivare per la legislazione regionale¹⁵⁸.

In linea di principio il livello essenziale di una misura di protezione dovrebbe valere quale suo standard minimo, che, fissato in sede di legislazione statale, potrebbe quindi essere derogato solo in *melius* dal legislatore regionale. Laddove, l’aggettivo “essenziali” va correttamente inteso nel senso di “imprescindibili” livelli di prestazione e non nel senso di “minimi” o “ridotti” standard comuni, non essendovi nel nuovo testo dell’art. 117 Cost. alcuna opzione del legislatore costituzionale per uno “Stato minimo”¹⁵⁹.

¹⁵⁶ A. BELLAVISTA, *Ordinamento civile, diritto del lavoro e regionalismo*, in *DML*, 2003, p. 523.

¹⁵⁷ F. CARINCI, *Riforma costituzionale e diritto del lavoro*, in *ADL*, 2003 n.17, pag. 80.

¹⁵⁸ E. BALLETTI, *La tutela del lavoro e degli ammortizzatori sociali nel disegno di riforma*, cit., p. 30.

¹⁵⁹ M. PALLINI, *La modifica del Titolo V della Costituzione: quale federalismo per il diritto del lavoro?*, in *Riv. giur. lav.*, 2002, I, pag. 21.

La stessa Corte Costituzionale ha avuto modo di chiarire come la materia della “determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni”, rappresenti piuttosto una “non materia”, definente il riparto di competenza trasversalmente a tutte le materie, in funzione di valori, principi, tecniche o obiettivi¹⁶⁰, “rispetto alle quali il legislatore stesso deve poter porre le norme per assicurare a tutti, sull’intero territorio nazionale, il godimento di prestazioni garantite, come contenuto essenziale di tali diritti, senza che il legislatore regionale possa limitarle o condizionarle¹⁶¹”.

Pertanto, sembra ipotizzabile in materia di ammortizzatori sociali una piena competenza delle Regioni ad introdurre misure di sostegno al reddito migliorative al fine di incrementare la tutela accordata dallo Stato o di attribuirla a settori esclusi¹⁶².

2.3 Ammortizzatori sociali tra emergenza ed esigenza di razionalizzazione: dalla Commissione Onofri del 1997 al Libro bianco sul futuro del modello sociale del 2009

Di fronte ai mutamenti del mercato del lavoro e alle situazioni di crisi economica strutturale, rispetto alle quali i principi assicurativi propri dell’indennità di disoccupazione si sono rilevati insufficienti, è mancata la risposta del sistema di protezione sociale costituzionalmente prefigurato negli artt. 38, 3 e 4 Cost¹⁶³. Tra un progetto di riforma e quello successivo, il settore degli ammortizzatori sociali è stato investito da una “alluvione di interventi normativi, frammentari, derogatori, spesso legati a situazioni contingenti, settoriali e categoriali, del tutto inidonei ad integrarsi in un sistema coerente, organico ed universalistico”¹⁶⁴. Sicché il vuoto di tutela è stato, piuttosto, di volta in volta

¹⁶⁰ A. GARILLI, *Diritto del lavoro e nuovo assetto dello Stato*, in *RGL*, 2004, p. 344.

¹⁶¹ C. cost. 26 giugno 2002, n. 282, *GCost*, 2002, 2012, nt. D’ATENA.

¹⁶² C. DE MARCO, *Gli ammortizzatori sociali tra vecchie e nuove proposte*, cit., p. 569.

¹⁶³ S. RENGÀ, *Bilateralità e Sostegno del reddito tra autonomia e eteronomia*, cit., p. 98.

¹⁶⁴ U. TRIVELLATO (a cura di), *Regolazione, Welfare e politiche attive del lavoro*, in *Rapporto Nazionale sul lavoro*, 11, p. 7.

colmato con provvedimenti contingenti, fonte di gravi disparità tra i lavoratori disoccupati.

Le istanze di riforma del sistema di ammortizzatori sociali affondano le proprie radici negli anni '70, in cui, sotto la spinta della crisi economica e dell'accentuarsi delle emergenze occupazionali, ha cominciato a subire una “vera e propria mutazione genetica”¹⁶⁵.

Con la legge n. 657/1977 si era consentito l'intervento di integrazione salariale straordinaria anche nel caso di crisi aziendale, e dunque non più tanto per venire incontro ad esigenze di adeguamento dell'organizzazione produttiva, quanto per fronteggiare esplicitamente il problema occupazionale conseguente alla crisi dell'azienda. In tal modo, lo strumento era diventato una via praticamente obbligata, sostitutiva a quella dei licenziamenti collettivi, almeno nelle realtà caratterizzate dalla presenza di organizzazioni sindacali forti e ben radicate, interessate a difendere l'interesse alla stabilità anche di fronte alla crisi dell'impresa.

La legge prevedeva, inoltre, sulla riconversione industriale per i lavoratori in esubero la mobilità da vecchio a nuovo posto di lavoro, tracciando un interessante quanto improbabile circuito tra aziende con personale eccedentario ed aziende con necessità di assumere. L'intento era quello di realizzare un travaso di personale dalle prime, per le quali si disponeva una sorta di blocco della possibilità di licenziare, alle seconde, per le quali, invece, si introduceva il blocco di possibilità alternative di assunzione. Il disegno rimase sulla carta, dal momento che difficilmente avrebbe potuto funzionare in un contesto nel quale rimaneva più conveniente prorogare il trattamento di integrazione salariale¹⁶⁶.

Nel tentativo di uscire dalla fase della legislazione dell'emergenza, nella metà degli anni '80, si cominciò a porre mano ai progetti di riforma in materia di cassa integrazioni e riduzioni di personale finché non si arrivò all'approvazione della legge n. 223 del 1991, ponendo formalmente fine alla stagione dei “licenziamenti impossibili”.

¹⁶⁵ F. LISO, *Il problema della riforma degli ammortizzatori sociali nell'iniziativa del Governo*, in AA. VV. (a cura di), *Tutela del lavoro e riforma degli ammortizzatori sociali*, Torino, 2002, p. 107.

¹⁶⁶ F. LISO, *Il problema della riforma degli ammortizzatori sociali nell'iniziativa del Governo*, cit., p. 110.

I principi della legge n. 223 del 1991 erano pochi e semplici: i singoli ammortizzatori avrebbero dovuto mantenere la loro distinzione, evitando confusioni e sommatorie, ed in particolare escludendo la Cassa integrazione quando una ripresa produttiva fosse diventata impossibile. C'era poi da razionalizzare la mancanza di termini precisi: s'indicarono così in modo categorico i tempi sia della Cassa integrazione ordinaria, sia della Cassa integrazione straordinaria e della mobilità¹⁶⁷. Fu proprio l'indennità di mobilità a sostituire i trattamenti di disoccupazione speciali.

Stavolta però, la messa in mobilità non era più intesa da posto di lavoro a posto di lavoro, ma implicava l'estinzione del rapporto di lavoro, con la necessità che il lavoratore che avesse perduto l'occupazione fosse sostenuto da forti incentivi e da politiche attive. La durata dell'indennità era modulata in termini tali da fornire una copertura più ampia in relazione all'anzianità del lavoratore ed alle caratteristiche occupazionali del territorio, frutto della scelta di promuovere la prospettiva di una ricollocazione in altre aziende, piuttosto che alimentare la presenza improduttiva dei lavoratori presso le aziende dove sono strutturalmente eccedentari.

Nelle aree a più forte tensione occupazionale, il trattamento di mobilità venne prolungato, con la "mobilità lunga", esplicitamente al fine di consentire il raggiungimento della maturazione della pensione ai lavoratori con determinati requisiti di anzianità contributiva e di età. La misura era stata concepita come alternativa al pensionamento anticipato, e avrebbe dovuto operare in maniera transitoria. Anche in questo caso rimaneva comunque l'idea che si trattasse di lavoratori che restavano sul mercato del lavoro, in cerca di nuova occupazione, e quindi formalmente esposti a possibili misure di politica attiva¹⁶⁸.

Il percorso è stato ben presto ribaltato, sia riammettendo una possibile sommatoria degli istituti, sia concedendo ancora una volta proroghe che hanno dilatato i limiti temporali, sia definendo misure *ad hoc* per alcune categorie¹⁶⁹. A ben vedere, all'approvazione della legge sono susseguiti una serie di interventi

¹⁶⁷ M. MISCIONE, *Gli ammortizzatori per l'occupabilità*, cit., pag. 700.

¹⁶⁸ F. LISO, *Il problema della riforma degli ammortizzatori sociali nell'iniziativa del Governo*, cit., p. 114.

¹⁶⁹ C. DE MARCO, "Gli ammortizzatori sociali tra vecchie e nuove proposte", cit., pag. 573.

legislativi che hanno nella sostanza disattivato la riforma a beneficio di particolari categorie o gruppi di lavoratori, riproducendo in tal modo il “vizio” dei trattamenti particolaristici e della decretazione d’urgenza, con esiti spesso iniqui a causa dell’arbitrarietà di scelte sempre più condizionate dalla crescente scarsità di risorse a disposizione.

Nel ripercorrere la storia delle riforme degli ammortizzatori sociali, il lavoro più significativo da cui partire è quello svolto dalla Commissione Onofri nel 1997, la cui proposta rappresenta “uno dei più maturi e compiuti sforzi progettuali rivolti ad un’organica riforma del *welfare* italiano e alla costituzione, nel suo interno, d’una coerente e razionale politica esplicita contro la povertà e l’esclusione sociale¹⁷⁰”, nonché punto di riferimento per ogni altra ipotesi di riforma degli istituti¹⁷¹.

Esaminando preliminarmente i caratteri assunti dalla spesa sociale nello stato italiano, in confronto con gli altri stati europei, la Commissione ha proposto di risparmiare risorse della previdenza pubblica, riducendo i livelli di copertura pensionistica rispetto ai redditi conseguiti sul lavoro, per reimpiegarle nella tutela delle categorie maggiormente esposte al rischio di esclusione sociale¹⁷², al fine di un’operazione di riequilibrio della struttura interna della spesa sociale.

In merito agli ammortizzatori sociali, la Commissione aveva formulato un progetto universalistico di protezione dei lavoratori in caso di sospensione temporanea del lavoro e perdita del posto. La proposta prevedeva l’introduzione di una tutela universale ma articolata su tre livelli di intervento: un primo livello per la sospensione temporanea del lavoro con conservazione del rapporto; un secondo livello per la perdita del posto, che inglobasse le diverse indennità (ordinaria e speciale di disoccupazione, cassa integrazione straordinaria, mobilità); un terzo livello, di carattere assistenziale, da erogare esaurite le prestazioni erogate ai primi due livelli¹⁷³.

¹⁷⁰ S. GIUBBONI, *L’incerta europeizzazione. Diritto della sicurezza sociale e lotta all’esclusione in Italia*, in WP C.S.D.L.E. “Massimo D’Antona”, n. 13/2003, p. 20.

¹⁷¹ T. TREU, *Le tutele del lavoratore nel mercato del lavoro*, in DRI, 2002, p. 401.

¹⁷² C. DE MARCO, *Gli ammortizzatori sociali tra vecchie e nuove proposte*, cit., p. 575.

¹⁷³ Sulla necessità di realizzare un sistema di welfare e di politica sociale a carattere universalistico, nel quale possa essere garantito per chi non lavora per qualunque motivo un reddito minimo per evitare la povertà cfr. L. ZOPPOLI, *Reddito di cittadinanza, inclusione sociale e lavoro di qualità: profili giuridico-istituzionali*, in DLM, 2007, p. 75 ss.; R. TARGHETTI LENTI,

Inoltre, al fine di realizzare una maggiore convergenza del *welfare* italiano rispetto agli indirizzi europei, significativa era la proposta di un reddito minimo, volto a realizzare una rete universale e di sicurezza “attiva”, che come si è già avuto modo di rilevare¹⁷⁴, ha avuto come limiti la localizzazione in contesti sfavorevoli, l’assenza di chiare direttive sulla gestione, nonché il mancato supporto delle Regioni, delle Province e degli altri enti pubblici¹⁷⁵.

Tuttavia, le ambiziose indicazioni della Commissione hanno trovato ostacolo “non solo per quel che riguarda il profilo del finanziamento, ma anche a causa della mancanza di una previsione di forme di sostegno al reddito dei lavoratori occupati saltuariamente nel corso dell’anno”¹⁷⁶.

La assoluta genericità e indeterminatezza, unite alla condizione di una riforma che prevedeva per l’intervento un costo nullo per la finanza pubblica, sono probabilmente alla base, invece, dell’insuccesso della delega di cui all’art. 45 della legge n. 144. del 1999, nonostante la proroga del termine inizialmente previsto.

L’aspetto più interessante della delega del 1999 era rappresentato dalla previsione di un’azione a tutto campo con lo scopo di riformare, non solo gli ammortizzatori sociali, ma anche gli incentivi, i contratti formativi e la pratica delle esperienze di lavoro con il coinvolgimento anche della contrattazione collettiva, attraverso la costituzione di fondi categoriali o intercategoriale. Nonostante l’intento di realizzare un ammodernamento, il tradizionale sistema di tutele rimase inalterato, strutturato sulla figura del lavoratore subordinato a tempo pieno e indeterminato¹⁷⁷. Da un parte, vi era la consapevolezza della necessità di effettuare un riorientamento del sistema, ma d’altra parte, ciò avrebbe significato mettere mano in un groviglio di tutele particolaristiche, in alcune aree complesso e poggiato su delicati equilibri economici e sociali.

Nonostante, poi, fossero chiare ed importanti le finalità che il nuovo sistema avrebbe dovuto perseguire, garantendo una maggiore efficienza dell’incontro tra

Disoccupazione strutturale e reddito di cittadinanza. Una proposta di riforma di Welfare State, in *Agg. Soc.*, 1998, p. 781 ss.

¹⁷⁴ Si legga *retro*, Cap. I, par. 1.6.

¹⁷⁵ E. RANCI ORTIGOSA, *Il reddito minimo di inserimento*, in *La riforma del welfare. Dieci anni dopo la “Commissione Onofri”*, a cura di L. GUERZONI, il Mulino, 2008, p. 441

¹⁷⁶ R. GAROFALO, *Ammortizzatori e occupabilità*, cit., p. 678.

¹⁷⁷ U. CARABELLI, *Dagli ammortizzatori sociali alla rete integrata di tutele sociali*, cit., p. 48.

domanda ed offerta, da un lato, ed una maggiore equità, eliminando le differenziazioni di trattamento tra gruppi di lavoratori verso un modello universalistico di tutela, dall'altro, non altrettanto chiare erano le indicazioni sul percorso da seguire.

Inoltre, al di là della mancanza di previsioni di forme di trattamenti di disoccupazione con funzione di integrazione del reddito per i lavoratori con occupazione discontinua, la delega non conteneva alcun riferimento a quel terzo livello di intervento di natura assistenziale, proposto dalla Commissione Onofri, la cui previsione non può non essere considerata necessaria per il buon esito di una riforma¹⁷⁸.

In sede di “Libro Bianco sul mercato del lavoro in Italia” dell'ottobre 2001, nell'ambito del più ampio disegno di riforma sostanziale dello scenario del diritto del lavoro, l'intento del Governo era, innanzitutto, quello di ridurre l'elevato tasso di disoccupazione al fine di colmare il divario dai target europei e realizzare gli obiettivi prefissati con i Consigli di Lisbona del 2000 e di Stoccolma del 2001. Tale divario era ascrivibile alla inadeguatezza dell'offerta di lavoro rispetto alla potenziale base occupazionale della popolazione attiva e all'eccessiva rigidità del mercato del lavoro.

L'obiettivo del documento era quello di realizzare un sistema universalistico di protezione contro la disoccupazione, che fosse capace di superare, seppur gradualmente, le ingiustificate differenziazioni particolaristiche. In particolare, il sistema doveva riguardare “tutti i lavoratori dipendenti (o assimilati) che avevano, senza colpa e non per propria iniziativa, perduto un posto di lavoro e che non stavano attivamente cercando un altro”, sintomo della necessità di accordare protezione anche a categorie di lavoratori che, pur prestando la propria attività sulla base di un contratto di lavoro autonomo, si trovano in una posizione di debolezza.

Un aspetto di “fondamentale innovazione” si rinveniva, inoltre, nell'auspicato collegamento tra l'erogazione di qualsiasi tipo di ammortizzatore

¹⁷⁸ C. DE MARCO, *Gli ammortizzatori sociali tra vecchie e nuove proposte*, cit., p. 578.

sociale ed un'intesa tra il percettore del trattamento e i servizi pubblici per l'impiego, che lo vincolasse alla ricerca attiva di un'occupazione¹⁷⁹.

È noto che, pochi giorni dopo la presentazione del Libro Bianco, il governo approvava il 15 novembre 2001 un disegno di legge n. 848, dal quale le disposizioni sugli ammortizzatori sociali furono stralciate, confluendo nel disegno di legge S 848 *bis*, che rimase fermo in Commissione fino alla fine della legislatura per poi decadere, mentre le altre disposizioni del disegno di legge furono approvate con la legge n. 30 del 2003.

Per la verità, la genericità dei principi e criteri direttivi, risultava, per certi versi, ancor più accentuata ed aggravata dalla presenza di espressioni che potevano definirsi meramente allusive, in quanto indicavano un problema specifico senza determinarne la soluzione. Nel complesso si trattò, ancora una volta, di una mancata occasione per sistemare la materia¹⁸⁰.

Non vi era alcun cenno ad un sistema egualitario e generale di protezione contro la disoccupazione, come avveniva nel Libro Bianco, ed il generico obiettivo di “estensione delle tutele a settori e situazioni non coperti” è stato sostituito dai vari emendamenti con la promozione dei “fondi mutualistici bilaterali”, che gestissero prestazioni integrative o sostitutive rispetto al sistema generale obbligatorio di sostegno al reddito”. Peraltro, sebbene la razionalizzazione e la sistemazione del sistema avrebbe consentito un forte risparmio, le risorse finanziarie sarebbero state comunque inadeguate a realizzare l'auspicata “estensione delle tutele” senza oneri aggiuntivi a carico dello Stato.

Un nuovo tentativo di riforma degli ammortizzatori sociali è rappresentato dal Protocollo tra Governo e parti sociali del 23 luglio 2007, il cui capitolo terzo era interamente dedicato alla riforma degli ammortizzatori sociali e del mercato del lavoro¹⁸¹.

¹⁷⁹ F. LISO, *Il problema della riforma degli ammortizzatori sociali nell'iniziativa del Governo*, cit., p. 127.

¹⁸⁰ C. DE MARCO, *Gli ammortizzatori sociali tra vecchie e nuove proposte*, cit., p. 581.

¹⁸¹ Invero le deleghe conferite al Governo dalla legge n. 247/2007 prevedono la riforma degli ammortizzatori sociali (28° comma) ma non anche della normativa in materia di servizi per l'impiego e di incentivi all'occupazione, dei quali si prevede semplicemente il “riordino” (30° comma). Sul tema si rinvia a V. FILÌ, *Le deleghe per il riordino della normativa in materia di servizi per l'impiego e incentivi all'occupazione*, in F. CARINCI, M. MISCIONE (a cura di), *Il Collegato lavoro 2008*, Ipsoa, Milano, 2008, pp. 19 ss.

La legge n. 247 del 2007, che ha recepito con alcune correzioni il Protocollo sul Welfare del 23 luglio 2007, prevedeva, al 28° e 29° comma dell'articolo unico, una delega al Governo, da attuare entro 12 mesi dall'entrata in vigore della legge stessa, onde "riformare" la materia degli ammortizzatori sociali per il riordino degli istituti a sostegno del reddito¹⁸², senza nuovi o maggiori oneri a carico della finanza pubblica (93° comma).

Si prevedeva un miglioramento del trattamento ordinario di disoccupazione sia in merito alla durata (8 mesi per i lavoratori sotto i 50 anni e dodici mesi per quelli che abbiano più di 50 anni) sia all'ammontare, essendo stata elevata la percentuale di commisurazione alla retribuzione al 60 % per i primi sei mesi, al 50 % dal settimo all'ottavo e al 40 % per i mesi successivi.

Pertanto, si prevedeva, accanto al rispetto dell'art. 117 Cost. e del principio dell'uniformità della tutela dei lavoratori sul territorio nazionale in relazione "ai livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali": una "graduale armonizzazione dei trattamenti di disoccupazione e creazione di uno strumento unico indirizzato al sostegno al reddito e al reinserimento lavorativo dei soggetti disoccupati senza distinzione di qualifica, appartenenza settoriale, dimensione di impresa e tipologia di contratti di lavoro"; la "progressiva estensione e armonizzazione della cassa integrazione ordinaria e straordinaria", nonché la valorizzazione del ruolo degli enti bilaterali, il potenziamento dei servizi per l'impiego ed un più stretto rapporto con le politiche attive del lavoro.

Nell'ipotesi di riforma proposta nel 2007 si registrava, inoltre, il dato importante del concorso pubblico-privato nella gestione degli ammortizzatori sociali, come testimoniavano i tre criteri direttivi che prevedevano rispettivamente il coinvolgimento delle aziende nella ricollocazione dei lavoratori, quello delle Agenzie per il lavoro nella realizzazione delle politiche attive; ed infine, il forte ruolo degli Enti bilaterali. Si segnala, però, la non esplicita menzione, nel passaggio dal Patto alla legge, del concorso solidaristico del sistema delle imprese

¹⁸² Sulla norma delega cfr. M. MISCIONE, *La riforma degli ammortizzatori sociali iniziata e delegata*, in F. CARINCI, M. MISCIONE (a cura di), *Il Collegato lavoro 2008*, cit., 3 ss.; v. anche M. LA TERZA, *Indennità di disoccupazione, ammortizzatori sociali e mercato del lavoro fino alle leggi del dicembre 2007*, in *Mass. giur. lav.*, 2008, pp. 192 ss.; M. CINELLI, G. FERRARO, *Welfare e competitività nel disegno di fine legislatura*, in *Riv. dir. sic. soc.*, 2008, pp. 1 ss., spec. pp. 9 ss.

per il profilo finanziario, che ha un valore rilevante, se non proprio determinante, per finanziare il bilateralismo.

Unica pecca tra i criteri direttivi, probabilmente, il fatto di non spendere nessuna parola in merito ad una rete di tutela di base per il sostegno del reddito¹⁸³. In ogni caso, nonostante i buoni propositi, il termine per l'attuazione della delega è trascorso invano¹⁸⁴.

La Commissione Carniti costituita nel secondo semestre del 2007 aveva il compito di tracciare i cambiamenti del mondo del lavoro e definire il ruolo che il lavoro aveva assunto. Questa avrebbe dovuto presentare un "Rapporto nazionale sul lavoro" nella seconda metà del 2009, ma il Rapporto pubblicato ha costituito un lavoro incompleto e limitato ai risultati raggiunti fino alla seconda metà del 2008. La Commissione ha ritenuto di dover rimettere ai nuovi responsabili delle Istituzioni ogni decisione sulla prosecuzione dell'attività¹⁸⁵.

Infine, si ricorda il Libro bianco sul futuro del modello sociale approvato dal Consiglio dei Ministri il 6 maggio 2009, dal titolo "La vita buona nella società attiva", elaborato sulla base del Libro verde sul futuro del modello sociale presentato al Consiglio nel luglio del 2008 e dei contributi giunti al Ministero a seguito della consultazione pubblica¹⁸⁶.

Pertanto, i valori che hanno accompagnato la redazione del documento consistono nella "centralità della persona, in sé e nelle sue proiezioni relazionali; la famiglia, quale luogo delle relazioni affettive; il lavoro, quale espressione di un progetto di vita; la comunità e il territorio, quali ambiti di relazioni solidali". Da ciò deriva il corollario di un *welfare* delle opportunità e delle responsabilità, che si rivolge alla persona nella sua integralità, e destinato progressivamente a sostituire

¹⁸³ S. RENGÀ, *Bilateralità e sostegno del reddito tra autonomia e eteronomia*, Cedam, 2013, p.128. Identica critica muove M. CINELLI, *Gli ammortizzatori sociali nel disegno di riforma del mercato del lavoro*, in AA.VV., *Il dibattito sulla riforma italiana del mercato del lavoro*, in <http://csdle.lex.unict.it>, spec. pp. 8 ss.

¹⁸⁴ Il termine già scaduto il 31 dicembre 2008, è stato riaperto dall'art. 46, legge n. 183/2010 (c.d. "Collegato Lavoro" 2010), attraverso la sostituzione dell'originaria disposizione, fissando per l'esercizio il termine di ventiquattro mesi dalla data di entrata in vigore della legge.

¹⁸⁵ G. DI CORRADO, *La riforma degli ammortizzatori sociali: l'Aspi*, in *DLM* 3, 2012, p. 576.

¹⁸⁶ Per una critica di metodo alla proposta contenuta nel «Libro Verde sul futuro del modello sociale» e alcune ipotesi concrete per la sua riforma v. C. M. CAMMALLERI, *Contributo al dibattito sul futuro del modello sociale*, in *Annali della Facoltà di Economia*, LXIII, 2009, pp. 9-23, che integra e rielabora il contributo dell'autore alla consultazione pubblica.

l'attuale modello di tipo risarcitorio. Un *welfare* che sappia intervenire in anticipo, con un'offerta personalizzata e differenziata, rispetto al formarsi del bisogno, prevenendo quelli che sono i nuovi fattori di rischio e di debolezza, e che sia capace di indirizzare le persone verso comportamenti attivi e stili di vita responsabili. Del resto, il "principio della vita buona... ha le sue radici in una vita attiva, nella quale il lavoro non sia... un'attesa delusa, ma costituisca... la base dell'autonomia sociale delle persone e delle famiglie". Pertanto, la concessione di tutele e sussidi deve essere condizionata alla partecipazione attiva alla società attraverso un percorso che garantisca opportunità e stimoli, e, al tempo stesso, la responsabilità del singolo.

I punti di criticità del tradizionale modello sociale italiano venivano individuati nell'inadeguatezza dello Stato a garantire i servizi essenziali; nella configurazione della spesa sociale, caratterizzata da uno squilibrio verso la componente pensionistica; nonché nel disorganico quadro delle tutele attive dei disoccupati che presenta servizi pubblici per l'impiego carenti. Ne consegue, secondo quanto riportato all'interno del Libro bianco, che le varie forme di sostegno al reddito non seguono un disegno di incentivazione al reinserimento lavorativo e concorrerebbero, in tal modo, ad alimentare il lavoro sommerso.

In merito al sistema degli ammortizzatori sociali, una prima caratteristica consisteva nel richiedere quale criterio di accesso lo svolgimento di un congruo periodo lavorativo pregresso, l'altra imponeva la cessazione dal sostegno al reddito nel caso di rifiuto di offerta di lavoro congrua rispetto alla precedente occupazione e remunerazione. Nello specifico si prefigurava un sistema di tutela del reddito basato su due pilastri. Da un lato, uno strumento di protezione del reddito di natura pubblica, destinato a tutti i lavoratori subordinati e che avrebbe dovuto funzionare in maniera decrescente nel tempo e modellato sulla indennità di disoccupazione, di cui una specie dovrebbe essere una indennità di inserimento *una tantum* per tutti i lavoratori autonomi economicamente dipendenti da un solo committente; dall'altro, quello di natura privatistica, fiscalmente incentivato, costituito dagli organismi bilaterali promossi dalle parti sociali.

2.4 Ammortizzatori in deroga e modelli di welfare locale negli Accordi Stato-Regioni e Regioni - parti sociali

Il sistema degli ammortizzatori “normali” e stabili, sorto in modo stratificato e disordinato richiede comunque dei requisiti di rilievo, confermando in tal modo il principio del “rischio”, per cui non tutti indistintamente hanno gli ammortizzatori “stabili”, ma solo i lavoratori o le imprese soggette al rischio di inattività. La logica ed il principio d’uguaglianza avrebbero imposto una generalizzazione degli ammortizzatori sociali, sganciandoli dal principio del rischio, che si è avuta invece solo attraverso gli ammortizzatori “in deroga”, ammettendo deroghe a discrezionalità del Ministero e, come si vedrà, delle Regioni.

Nonostante la formale provvisorietà dichiarata attraverso la previsione del termine d’efficacia entro l’anno, il doppio sistema di deroghe è divenuto invece decennale. Di fatto, hanno un’anzianità decennale gli ammortizzatori in deroga, delegati al Ministro con amplissima discrezionalità, ed un’anzianità ancora maggiore caratterizza gli ammortizzatori prorogati mediante legge di anno in anno dal 1993.

Nella riflessione sulle riforme degli ammortizzatori sociali non si può non tener conto anche del dato emergente dalla riforma in senso federale dell’ordinamento, che consegna un “modello” di ammortizzatori caratterizzato da una tendenziale regionalizzazione. D’altro canto, il sostegno agli enti bilaterali da parte delle regioni¹⁸⁷ e la loro azione più preventiva, che curativa, delle situazioni di crisi¹⁸⁸, impongono un’attenta considerazione del loro ruolo, accentuato dalla crisi generale che si sta attraversando, alla quale si è fatto fronte nell’ultimo quinquennio con lo strumento degli ammortizzatori sociali in deroga, a gestione, anche finanziaria, regionale.

Pertanto, non si può prescindere da un’analisi degli ammortizzatori sociali in deroga, caratterizzati, rispetto agli “ordinari”, dallo scopo di favorire la

¹⁸⁷ V. gli artt. 10, legge reg. Emilia Romagna n. 17/2005; 45 e 65, legge reg. Friuli Venezia Giulia n. 18/2005; e 25, legge reg. Lombardia n. 22/2006.

¹⁸⁸ V. gli artt. 16, legge reg. Emilia Romagna n. 17/2005 e 30, legge reg. Marche n. 2/2005.

conservazione della potenzialità produttiva delle imprese¹⁸⁹, della quale il capitale umano è la componente primaria, e al contempo assicurare un reddito, da impiegare in consumi, agganciandone il godimento alla c.d. “condizionalità”. Sin dal 2001, il Ministro del lavoro è stato autorizzato a concedere con decreto, emanato di concerto con il Ministro dell’Economia, proroghe in deroga alla vigente normativa di trattamenti di integrazione salariale, di mobilità e di disoccupazione speciale, anche senza soluzione di continuità, in presenza di specifici accordi in sede governativa¹⁹⁰.

Ha preso corpo, così, un sistema di ammortizzatori sociali, che si è definito “neocostituzionalista”¹⁹¹, in parte settorializzato attraverso l’intervento dell’autonomia collettiva¹⁹², in parte localizzato attraverso l’intervento delle regioni, a supporto e integrazione di quello statale¹⁹³, verosimilmente indotto dal principio di sussidiarietà verticale e orizzontale immanente al sistema costituzionale riformato¹⁹⁴. Ne dà conferma non solo quanto sostenuto dall’allora Ministro del lavoro nel Libro Verde sul futuro del Modello sociale del luglio 2008, ma anche l’art. 19, d.l. n. 185/2008. Bisogna prendere atto della esistenza di questo “sistema parallelo” che per necessità ha preso corpo¹⁹⁵, camminando, ben saldo, sulle due gambe costituite, da un lato, dalla competenza regionale *ex*

¹⁸⁹ Che questo sia uno degli obiettivi, tra l’altro, della CIGO è evidenziato anche da TAR Lazio, Roma, sez. III, 31 gennaio 2008, n. 788, in *Foro amm. – TAR*, 2008, p. 165; *adde* Cass., 14 febbraio 2001, n. 2138, in *Mass. giur. lav.*, 2002, p. 100.

¹⁹⁰ S. RENGÀ, *Bilateralità e sostegno del reddito tra autonomia e eteronomia*, cit., p. 94.

¹⁹¹ Cfr. D. GAROFALO, *La riforma degli ammortizzatori sociali: l’ipotesi “neocostituzionalista”*, in *Dir. rel. ind.*, 2008, pp. 957 ss.; la tesi è stata apprezzata da R. PESSI, *Gli ammortizzatori in deroga: persistenza o fine del modello assicurativo?*, in *Riv. dir. sic. soc.*, 2010, pp. 325 ss..

¹⁹² E. GHERA, *Diritto del lavoro*, Cacucci, Bari, 2011, pp. 402-404, optando per una ripartizione in tre fasi della storia della CIG, ne individua poi una quarta, collegata proprio alle esperienze di promozione e di diffusione di nuove forme di ammortizzatori sociali fondate sull’intervento regolativo dell’autonomia collettiva. La recessione mondiale, iniziata nel 2008 e tuttora in atto, si ritiene abbia dato l’avvio ad una quinta fase (cfr. D. GAROFALO, *La cassa integrazione guadagni*, in M. MARAZZA (a cura di), *Contratto di lavoro e organizzazione*, vol. IV, tomo II, in M. PERSIANI – F. CARINCI (diretto da), *Trattato di diritto del lavoro*, Cedam, Padova, 2012, pp. 2043 ss).

¹⁹³ In tal senso D. GAROFALO, *La riforma degli ammortizzatori sociali: l’ipotesi “neocostituzionalista”*, cit., pp. 957 ss.

¹⁹⁴ A proposito dell’intervento della contrattazione collettiva in materia di ammortizzatori sociali, A. BOMBASSEI, *Le prospettive di riforma del sistema degli ammortizzatori sociali*, in *Dir. rel. ind.*, 2010, pp. 355 ss., spec. pp. 361-362, parla di *welfare* contrattuale.

¹⁹⁵ Dello stesso avviso è F. TESTA, *Ammortizzatori sociali autofinanziati: strumenti paritetici per l’occupabilità*, in *Atti delle giornate di studio di diritto del lavoro “Disciplina dei licenziamenti e mercato del lavoro”*, Venezia, 25-26 maggio 2007, Giuffrè, Milano, pp. 347 ss.

art. 117, 3° e 4° comma, Cost. e dall'altro, dalla libertà di assistenza privata *ex* art. 38, 5° comma, Cost.

L'art. 19, d.l. n. 185/2008, recante “norme in tema di potenziamento ed estensione degli strumenti di tutela del reddito in caso di sospensione dal lavoro o di disoccupazione, nonché per la concessione di ammortizzatori in deroga¹⁹⁶” ha previsto di ampliare in chiave emergenziale l'ambito di applicazione dei trattamenti esistenti di integrazione e sostituzione del reddito a favore di categorie di lavoratori normalmente escluse, prevedendo ammortizzatori in deroga per l'anno 2009, nonché altre misure dirette a rafforzare gli ammortizzatori sociali ad alcune categorie di lavoratori intermittenti e discontinui¹⁹⁷. I destinatari del trattamento economico, che per requisiti di accesso e per entità coincide con l'indennità di disoccupazione, comprendono gli apprendisti, i lavoratori somministrati e discontinui i collaboratori a progetto, che non beneficiano della cassa integrazione guadagni, in caso di “crisi aziendali o occupazionali”.

Al riguardo, il decreto interministeriale del Ministero del lavoro di concerto con il Ministero dell'economia emanato il 19 maggio 2009 ha specificato che a rilevare sono quegli eventi di carattere temporaneo dovuti a situazioni di mercato o eventi naturali che comportino per qualunque tipologia di datore di lavoro privato mancanza di lavoro, commesse, ordini o clienti.

Occorre, poi, che vi sia disponibilità da parte degli enti bilaterali del settore a erogare una prestazione aggiuntiva nella misura di almeno il 20%, e che l'Inps stipuli con tali organismi apposite convenzioni. Le convenzioni devono specificare le modalità di segnalazione dei nominativi dei lavoratori che ricevono la quota integrativa; le modalità di indicazione del progressivo utilizzo delle risorse impegnate rispetto all'ammontare delle risorse disponibili; la comunicazione trimestrale delle risorse effettivamente corrisposte dall'ente bilaterale; nonché le modalità di accesso alla banca dati dei percettori dei trattamenti previdenziali o di altri sussidi o indennità pubbliche. Il decreto, inoltre, rinvia ad accordi interconfederali e contratti collettivi stipulati dalle

¹⁹⁶ F. LISO, *Ancora sugli ammortizzatori sociali*, in *Lavoro, competitività, welfare. Dal d.l. n. 112/2008 alla riforma sul lavoro pubblico*, a cura di M. CINELLI- G. FERRARO, Tomo II, Giappichelli, 2009, p. 475 ss.

¹⁹⁷ C. DE MARCO, *Gli ammortizzatori sociali tra vecchie e nuove proposte*, cit., p. 585.

organizzazioni sindacali dei lavoratori e dei datori di lavoro comparativamente più rappresentative sul piano nazionale per la determinazione della dotazione minima, per ogni lavoratore e per ogni settore o categoria produttiva, della contribuzione a carico di imprese e lavoratori.

Al fine di creare una circolazione delle informazioni sui percettori di sussidi pubblici, una direttiva del Ministero del lavoro del 10 febbraio 2009 ha previsto la trasmissione in via telematica dei dati disponibili relativi ai lavoratori percettori di trattamento di sostegno al reddito, da parte dell'Inps alla Direzione Ammortizzatori Sociali e Incentivi all'Occupazione; e la creazione da parte dell'Inps stesso di una banca dati dei percettori, aggiornata in tempo reale, ed accessibile non solo alla Direzione ammortizzatori sociali, ma anche ai centri pubblici per l'impiego e a tutti gli altri soggetti pubblici e privati autorizzati o accreditati ad operare nel mercato del lavoro.

Pertanto, la concessione del trattamento in deroga è subordinata *ex ante* ad apposita dichiarazione di immediata disponibilità al lavoro ed, *in itinere*, all'accettazione di un percorso di qualificazione professionale o di un lavoro "congruo", pena la perdita al diritto alla prestazione sociale¹⁹⁸. Ciò al fine di realizzare quell'equilibrio tra politiche attive e ammortizzatori sociali, mediante i meccanismi dell'attivazione e della responsabilizzazione dei lavoratori, che, a differenza di altri paesi europei, hanno stentato a decollare sia per fattori di ordine culturale e comportamentale¹⁹⁹, sia per fattori di ordine amministrativo di coordinamento fra i soggetti istituzionalmente preposti al controllo di tali meccanismi.

Eppure, una riforma degli ammortizzatori sociali che voglia reggersi sul collegamento tra politiche attive e passive, non può essere realizzata senza risorse aggiuntive, limitandosi ad attingere quelle necessarie a finanziare il sostegno al reddito da quelle destinate a supportare le politiche attive, ed *in primis* la formazione professionale. Depauperare queste ultime produrrebbe il doppio

¹⁹⁸ C. DE MARCO, *Gli ammortizzatori sociali tra vecchie e nuove proposte*, cit., p. 589.

¹⁹⁹ M. TIRABOSCHI, *Ammortizzatori sociali e decadenza dal trattamento*, in *GLav*, 2009, p.13.

effetto di non favorire la riqualificazione degli esuberanti e dei disoccupati e di non rendere effettiva la condizionalità²⁰⁰.

Inoltre, il “pacchetto anticrisi”, e l’art. 19, d.l. n. 185/2008 nello specifico, non sarebbero in sintonia con la delega del 2007. Infatti, sembra che il legislatore in primo luogo abbia optato per la creazione di un sistema parallelo a quello della cassa integrazione²⁰¹, pensando più ad un modello binario che unitario; in secondo luogo, sembra attribuirsi alla bilateralità un ruolo non di mero supporto al sistema, valorizzandola al punto tale da far dipendere da essa il diritto del lavoratore all’erogazione della prestazione prevista dal sistema generale. In critica, adombrandosi profili di illegittimità costituzionale, si è sostenuto che la qualificazione come “integrativa” del trattamento erogato dall’ente bilaterale è tale “solo perché concorre con quella pubblica a conferire alla prestazione complessiva percepita dal lavoratore l’ammontare previsto in linea generale dalla legge per il trattamento di disoccupazione”²⁰².

C’è chi ha parlato di una sorta di sub-delega²⁰³ per cui il Ministro, cui gli ammortizzatori in deroga sono stati delegati per legge, a sua volta abbia delegato le Regioni sottoscrivendo “specifici accordi governativi” di carattere generale. L’atto fondamentale, che ha costituito lo strumento d’ingresso per le Regioni, è stato l’Accordo per la gestione degli ammortizzatori in deroga tra Governo, regioni e province autonome del 12 febbraio 2009, seguito dall’Intesa della Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le Regioni e le Province autonome di Trento e di Bolzano dell’8 aprile 2009.

²⁰⁰ D. GAROFALO, *Il collegato lavoro 2010 : commentario alla legge n. 183/2010* (a cura di) M. MISCIONE- D. GAROFALO, Milano, Ipsoa, 2011, p. 574.

²⁰¹ F. LISO, *Appunti su alcuni profili dell’articolo 19, decreto-legge n. 185/2008 convertito nella legge n. 2/2009*, in *Riv. dir. sic. soc.*, 2009, p. 701; IDEM, *Gli ammortizzatori sociali. Percorsi evolutivi e incerte prospettive di riforma*, cit., p. 28, sostiene che il trattamento di disoccupazione introdotto dall’art. 19, cit., abbia la medesima funzione della cassa integrazione ordinaria in tutti gli ambiti in cui quest’ultima non trova applicazione, tanto da spingere, a sua volta, M. CINELLI, *Diritto della previdenza sociale*, Giappichelli, Torino, 2010, p. 362, a parlare di «mini cassa integrazione».

²⁰² F. LISO, *Appunti su alcuni profili dell’articolo 19, decreto-legge n. 185/2008 convertito nella legge n. 2/2009*, cit., pp. 701 ss., spec. pp. 706-709; IDEM, *Gli ammortizzatori sociali. Percorsi evolutivi e incerte prospettive di riforma*, cit., pp. 31-33.

²⁰³ M. MISCIONE, *Gli ammortizzatori sociali in deroga decentrati (federalismo previdenziale)*, in *Lav. giur.*, 2011, 6, p. 549.

L'Accordo ha previsto lo stanziamento di 8 miliardi di euro da destinare ad azioni di sostegno al reddito e di politica attiva del lavoro nel biennio 2009-2010. Difatti, per i lavoratori destinatari dei trattamenti in deroga *ex art.* 19 d.l. n. 185/2008, era previsto un contributo nazionale, impiegato per il pagamento dei contributi figurativi e per la parte maggioritaria del sostegno al reddito; ed un contributo regionale, per le azioni combinate di politica attiva e di completamento del sostegno al reddito.

In base alla citata Intesa 8 aprile 2009 Stato-Regioni, i fondi dello Stato sono utilizzati per la contribuzione figurativa e per il 70 % nel sostegno del reddito, il restante 30% a carico delle Regioni. Attraverso i fondi interprofessionali per la formazione continua (art. 118, l. n. 388/200) e attraverso i fondi dell'art. 12, d. lgs. n. 276/2003 possono essere erogati ulteriori sostegni al reddito. Ad ogni modo, l'art. 1, comma 29, della Finanziaria 2011 ha "legificato" nominando espressamente i due accordi del 2009, prevedendo con d.m. un concorso finanziario alle Regioni per le esigenze del trasporto pubblico locale d'intesa con le singole Regioni interessate.

L'Intesa Stato-Regioni del 20 aprile 2011 si presenta formalmente come di proroga e modifica dei precedenti accordi, la cui validità viene peraltro espressamente richiamata al punto 5. Il governo nazionale ha voluto estendere al biennio 2011-2012, previa verifica con le parti sociali, le linee guida per la formazione contenute nell'Intesa Stato-Regioni del 17 febbraio 2010, limitate inizialmente al 2010 stesso (punto 5); ha rivendicato con successo una propria competenza anche nelle politiche attive del lavoro (punto 7); ha cercato di estendere l'applicazione delle previsioni dell'Accordo anche agli ammortizzatori sociali ordinari, tanto a proposito delle politiche di formazione da svolgere quanto al coinvolgimento delle imprese utilizzatrici nella gestione delle politiche attive del lavoro; ha ottenuto la previsione dell'inserimento nel sistema informativo dell'Inps anche delle notizie relative agli interventi di politica attiva del lavoro di cui benefici chi percepisce gli ammortizzatori sociali in deroga; ha insistito sui profili sanzionatori della disciplina. Ed ancora, ha ottenuto il riferimento espresso alla priorità rispetto agli ammortizzatori in deroga di ogni altro strumento di sostegno al reddito, ivi compreso l'inapplicabile e inapplicato istituto della

sospensione per novanta giorni con l'intervento degli enti bilaterali, già previsto dall'art. 19, comma 1-*bis*, d.l. n. 185/2008 (punto 12); ma soprattutto il governo nazionale ha chiesto e ottenuto che l'indennità di mobilità in deroga sia "prioritariamente destinata ai lavoratori non beneficiari dell'indennità di mobilità prevista dalla legge n. 223/1991", e, se destinata a quelli che invece avevano percepito l'indennità di mobilità ordinaria, non possa superare i due anni (punto 14, lett. a).

Infine, sul piano finanziario, non solo si è innalzata, nella fase finale della trattativa, la partecipazione regionale dal 30% al 40% del costo delle sole politiche passive, cioè delle somme direttamente percepite dai lavoratori interessati, restando evidentemente a carico delle Regioni i costi delle politiche attive, pur giuridicamente indispensabili, ma e si è concordato (61) che il governo predisponga una "ipotesi di accordo quadro con le parti sociali" nella direzione della "collaborazione nel sistema degli ammortizzatori in deroga dei Fondi Interprofessionali e degli Enti bilaterali". Inoltre, è stata confermata la clausola di garanzia (punto 17) per la quale l'eventuale incapienza di quanto previsto a far fronte alle esigenze graverà soltanto su fondi provvisti dal governo nazionale, senza che le Regioni debbano ulteriormente parteciparvi; e il governo ha "confermato che la Intesa rientra nella condivisione formale da parte della Commissione europea espressa sull'Accordo del 12 febbraio 2009 pur con le modifiche delle percentuali a carico dello Stato e delle Regioni".

Resta aperta la problematica della compatibilità con la disciplina comunitaria sugli aiuti di stato e con quella del Fondo sociale europeo, nel caso degli ammortizzatori sociali di livello regionale.

Com'è noto, ai sensi dell'art. 87, par.1, del TCE, deve intendersi come "aiuto di Stato" ogni finanziamento a favore di imprese proveniente direttamente dallo Stato inteso in senso ampio o da altri soggetti (quali imprese nei confronti delle quali i poteri pubblici possono esercitare, anche indirettamente, un'influenza dominante), in grado di comportare una distorsione della concorrenza a livello comunitario e incidere sugli scambi tra gli Stati membri²⁰⁴. Mentre le misure di carattere generale, qualificate come "aiuti normativi" e il cui ambito di operatività

²⁰⁴ G. M. ROBERTI, *Gli aiuti di Stato nel diritto comunitario*, Padova, 1997, pp. 79 ss.

non prevede eccezioni settoriali, sono sottratte all'applicazione dell'art. 87 TCE²⁰⁵, devono comunque tenersi in considerazione le espresse deroghe al principio previste dallo stesso art. 87, par. 2 e 3, e negli articoli 73 e 86, par.2, del Trattato Ce, sulla base delle quali la giurisprudenza della Corte di Giustizia ha stabilito che per essere considerata "aiuto di Stato", una misura predisposta dallo Stato membro deve presentare necessariamente anche una valenza di carattere selettivo, ovvero trovare applicazione in ben determinati settori produttivi o nei confronti di precise tipologie di imprese, oppure godendo di applicazione generalizzata, essere condizionata a una valutazione discrezionale dello Stato o della pubblica amministrazione sia in relazione al suo riconoscimento che al suo ammontare²⁰⁶.

In merito agli interventi che consentono la deroga alla disciplina degli aiuti di Stato, sia la Commissione sia la Corte di giustizia a più riprese ne hanno definito le caratteristiche. Gli aiuti alle imprese devono essere generali, o, qualora selettivi, devono essere finalizzati alla creazione di nuovi posti di lavoro in settori in crescita e in contesti territoriali depressi oppure mirati ad offrire opportunità a categorie particolarmente svantaggiate. Gli aiuti alle imprese in crisi, invece, devono essere temporanei, assoggettati a rigorosi piani di ristrutturazione e finanziariamente partecipati da parte delle imprese. Pertanto, mentre l'Unione europea non pone limiti agli aiuti e ai servizi per i lavoratori, purché generali e non condizionati a valutazioni discrezionali della pubblica amministrazione, c'è chi ritiene che le disposizioni in materia di integrazioni salariali camminino in un "pericoloso crinale di confine con gli effetti distorsivi della concorrenza sanzionati dal diritto comunitario"²⁰⁷.

Ed invero, nel settore del sostegno alla disoccupazione, la Commissione sembra orientata a valorizzare una distinzione delle misure adottate dagli Stati

²⁰⁵ A. ALLAMPRESE, *Aiuti di Stato e Corte di Giustizia: osservazioni a partire dal caso Ente poste italiane*, in *Riv. giur. lav.*, 1999, II, p.497; M. TIRABOSCHI, *Incentivi all'occupazione, aiuti di Stato diritto comunitario della concorrenza*, Torino, 2002, p. 63.

²⁰⁶ Sugli orientamenti della Commissione cfr. M. PALLINI, *Sono compatibili gli ammortizzatori sociali "in deroga" con la disciplina comunitaria degli aiuti di Stato?* in *Riv. dir. sic. soc.*, 2009, 2, pp. 353 ss.

²⁰⁷ M PALLINI, *Sono compatibili gli ammortizzatori sociali in deroga con la disciplina comunitaria degli aiuti di Stato?* in *Riv. dir. sic. soc.*, 2009, 2, p.367 ss. Convinto della legittimità degli ammortizzatori in deroga alla luce della disciplina UE sugli aiuti di Stati invece M. BARBIERI, *Ammortizzatori in deroga e modelli di welfare negli Accordi Stato-Regioni e Regioni-parti sociali*, in *Riv. giur. lav.*, 2011, I, p. 110 che sostiene la loro classificabilità come "aiuti alle persone e non alle imprese".

membri differenziando la sorte degli aiuti che mirano al mero mantenimento dei livelli occupazionali, ritenuti incompatibili con la disciplina comunitaria, da quelli che, d'altro canto, contribuiscono alla creazione di nuovi posti di lavoro, ritenuti pienamente legittimi²⁰⁸. Pertanto, nell'ottica comunitaria, non possono trovare legittimazione forme assistenziali di natura pubblica alle imprese che abbiano il mero fine di procrastinare ineludibili cessazioni di attività imprenditoriali tramite il ricorso a mezzi di fittizia elusione di crisi irreversibili. Ciò premesso, è stata messa in discussione la compatibilità con il diritto comunitario degli ammortizzatori sociali in deroga, in quanto misure apparentemente accostabili agli aiuti di Stato conversativi e selettivi.

Rispetto al Fse, dal quale le Regioni traggono la loro quota di partecipazione alla spesa degli ammortizzatori sin dall'accordo fra Governo e Regioni del 2009, si ricordi che tale Fondo è stato creato per finanziare politiche attive del lavoro. In particolare, il Regolamento Ce n. 1081 del 2006 stabilisce che il Fondo sociale europeo passa finanziare esclusivamente politiche attive del lavoro e non già politiche passive finalizzate al mero sostegno economico dei lavoratori, sicché l'avvenuta destinazione delle risorse del Fse in sede di ripartizione delle somme disponibili al sostegno del reddito dei lavoratori nella misura del 30% sembrerebbe contraria al diritto comunitario.

Tuttavia, nell'ambito del confronto avvenuto con le istituzioni comunitarie sull'ammissibilità dell'utilizzo dei fondi europei, particolare rilievo assume la presentazione della Scheda tecnica per l'utilizzo del Fse, predisposta dal Ministero del lavoro e della Previdenza sociale, e che la Commissione europea, con note n. 09821 del 5 giugno 2009, ha ritenuto "pienamente condivisibile ed accettabile". Il documento richiamava la centralità delle politiche attive, finalizzate a conservare e potenziare le competenze del capitale umano, disegnando sull'individuo idonei percorsi formativi, in modo da favorirne il rapido rientro nel mercato del lavoro. Con la precisazione che tali misure saranno "accompagnate dall'erogazione di un'indennità a favore del lavoratore, che rappresenta quindi una voce di spesa

²⁰⁸ M. TIRABOSCHI, *Incentivi all'occupazione, aiuti di Stato diritto comunitario della concorrenza*, cit., pp. 30 ss. Cfr. altresì l'art. 9, comma 5, del regolamento Ce n. 2204/2002.

nell'ambito delle misure attive e non un intervento a sé stante²⁰⁹». Ciò implica un nuovo atteggiarsi della condizionalità “da requisito soggettivo ad elemento che caratterizza la stessa integrazione del reddito, dato che questa non può essere erogata se non in presenza della effettiva, e non più eventuale, attuazione dell'azione formativa²¹⁰».

Effettuando una valutazione della direttiva del Ministero del Lavoro del 10 febbraio 2009 e dell'Accordo Governo-Regioni del 12 febbraio 2009, prorogato dal successivo accordo del 20 aprile 2011 per il biennio 2011-2012, parte della dottrina ha ritenuto che essi andassero “nella giusta direzione, di ampliare sul piano qualitativo e quantitativo il sistema di tutele passive attualmente esistente, tuttavia, tali misure scontavano un difetto di origine che è quello della frammentarietà”²¹¹. Ed invero, il tipo di trattamento resta governato da un'ampia discrezionalità e la concessione dei trattamenti in deroga resta condizionata alle risorse stanziato allo scopo, sicché “chi tardi arriva male alloggia”²¹².

Anche nella versione regionale, permane una frammentazione dei trattamenti a livello nazionale, che difficilmente si giustifica alla luce degli artt. 38, 3 e 117 Cost., posto che lo Stato ha competenza esclusiva in tema di previdenza sociale e per la definizione dei livelli essenziali delle prestazioni relative ai diritti sociali, che devono essere garantite uniformemente su tutto il territorio nazionale²¹³.

Vero è che gli accordi regionali sono riusciti, all'interno del territorio di pertinenza, a rendere più trasparente ed uniforme la tutela erogata, che è stata in tal modo universalizzata, tuttavia, rimangono fra Regione e Regione differenze

²⁰⁹ G. MORO, *Per una critica agli ammortizzatori sociali dell'emergenza*, in *Riv. giur. lav.* 2009, 2, p. 436.

²¹⁰ F. LISO, *Appunti su alcuni profili dell'art. 19, decreto legge n. 185/2008 convertito nella legge n. 2/2009*, cit., p. 727.

²¹¹ Così T. TREU, *Siglato l'accordo per gli ammortizzatori sociali*, in *Contratti & Contrattazione Collettiva*, 2009, f. 3, p. 3, che successivamente (IDEM, *Servizi per il lavoro e promozione delle politiche attive: le questioni da affrontare*, in *Leggi di Lavoro*, 2009, nov., pp. 92 ss., spec. p. 93), ha affermato che “una prima area di intervento riguarda le prestazioni di disoccupazione; si deve garantire un sussidio unico di disoccupazione per tutti i lavoratori che perdono il posto di lavoro indipendentemente dalle imprese, dai settori e dal tipo di lavoro”.

²¹² F. LISO, *Brevi note sull'art. 19 del recente decreto legge 185 intervenuto sulla materia degli ammortizzatori sociali*, in *Working Paper Adapt*, n. 68, 2008.

²¹³ M. MISCIONE, *Gli ammortizzatori sociali in deroga decentrati (federalismo previdenziale)* cit., p. 551.

rilevanti, e non giustificabili, sia in relazione al campo di applicazione, sia alla durata e alle causali.

Da una lettura attenta degli Accordi tra Regioni e parti sociali emergono i modelli di *welfare* sottesi alle scelte di allocazione delle risorse per gli ammortizzatori sociali in deroga, ed è possibile procedere ad una verifica del grado di effettiva differenziazione dei contenuti degli accordi.

In merito al campo di applicazione degli ammortizzatori sociali in deroga, il quale nell'art. 19, comma 8, d.l. n. 185/2008 è individuato come “tutte le tipologie di lavoro subordinato”, ne deriva che agli accordi tra Regioni e parti sociali era ed è permesso soltanto restringere questa area. Difatti, pressoché tutte le Regioni e Province Autonome hanno riferito l'intervento all'insieme dei lavoratori subordinati, a tempo determinato o indeterminato, ivi compresi i soci lavoratori di cooperative, purché con rapporto di lavoro subordinato, agli apprendisti, ai lavoratori somministrati, e ai lavoratori a domicilio²¹⁴.

Le eccezioni soggettive riguardano innanzitutto i lavoratori somministrati stessi, per i quali si prevede che possano accedervi solo qualora durante la missione l'impresa utilizzatrice acceda agli ammortizzatori sociali (come in Abruzzo, Bolzano, Campania, Emilia-Romagna, Lombardia, Molise, Piemonte, Puglia, Sicilia), o risolva la missione (Liguria); o la esclusione dei dirigenti (Basilicata, Calabria, Trento, Valle d'Aosta, Veneto; implicitamente Abruzzo, Liguria, Lombardia, Marche, Molise); per i lavoratori assunti con contratto di lavoro a tempo determinato, si specifica talvolta che la durata massima dell'intervento non può eccedere la scadenza del contratto (Lazio, Liguria, Umbria, Valle d'Aosta), oppure si prevedono requisiti di anzianità (Bolzano, Marche, Valle d'Aosta²¹⁵); oltre che naturalmente i dipendenti delle imprese di piccola pesca, regolati in numerose Regioni con appositi accordi o comunque con clausole speciali in considerazione della disciplina speciale applicabile al settore

²¹⁴ M. BARBIERI, *Ammortizzatori in deroga e modelli di welfare negli Accordi Stato-Regioni e Regioni-parti sociali*, cit., p. 382.

²¹⁵ Rispettivamente, la mobilità in deroga può essere concessa a condizione che gli interessati: abbiano almeno sei mesi anche non consecutivi di anzianità aziendale, con l'ultimo contratto di durata di almeno quattro mesi, e la durata del trattamento non può superare quella del periodo precedentemente lavorato (Bolzano); abbiano maturato almeno dodici mesi di anzianità aziendale di cui sei mesi di lavoro effettivo (Marche); abbiano una durata minima del rapporto di sessanta giorni e di quaranta giorni di attività lavorativa (Valle d'Aosta).

(art. 4-ter, d.l. 3 giugno 2008, n. 97, conv. con mod. in legge 2 agosto 2008, n. 129).

Sempre dal punto di vista soggettivo, gli accordi tra parti sociali e le Regioni hanno talvolta anche individuato i datori di lavoro i cui dipendenti erano facultizzati ad accedere al sistema degli ammortizzatori in deroga. Ma i profili sotto cui la differenziazione delle previsioni contenute negli accordi tra Regioni e parti sociali appare più interessante sono due: lo sforzo compiuto da alcune Regioni per suddividere le risorse tra le diverse finalità già nella fase di programmazione attuata negli accordi, e la definizione della durata dei trattamenti.

Per quanto concerne la programmazione delle risorse finanziarie, le variabili sulle quali gli accordi tra Regioni e parti sociali sono intervenuti sono molteplici. C'è, infatti, la questione della suddivisione tra i diversi ammortizzatori previsti; e c'è la questione della destinazione di ciascun ammortizzatore all'estensione verso soggetti esclusi dal campo di applicazione ordinario, o verso la proroga nei confronti di soggetti che ne abbiano già goduto.

Peraltro, alcune Regioni hanno adoperato forme diverse di programmazione della suddivisione delle risorse fondate sulla qualificazione giuridica delle imprese beneficiarie, e che dunque si prestano anch'esse a dubbi sulla legittimità dell'intervento alla luce del diritto dell'Unione europea. Lo sforzo iniziale, salve alcune Regioni del Sud, è stato nel senso di adoperare la parte maggioritaria delle risorse per l'estensione degli ammortizzatori piuttosto che per la proroga degli stessi verso chi ne aveva già goduto a titolo ordinario; e verso la Cassa integrazione come ammortizzatore conservativo del posto di lavoro, piuttosto che verso la mobilità.

Tuttavia, non va trascurato che non tutte le Regioni hanno compiuto la stessa scelta, e soprattutto che l'evoluzione diacronica degli accordi, da quelli provvisori del 2009, a quelli definitivi e alle loro modifiche nei mesi successivi, ai rinnovi per il 2010, agli stessi Accordi per il 2011 precedenti alla nuova Intesa Stato-Regioni, indica un significativo indebolimento di questa tendenza, con lo spostamento di una quota di risorse verso le proroghe e la mobilità o con l'abbandono della rigida suddivisione delle risorse, che appare altamente indicativa delle difficoltà durature dei mercati del lavoro locali, che hanno reso

illusoria la prospettiva di conservare o recuperare rapidamente, magari tramite le politiche attive del lavoro o tramite l'incentivazione delle assunzioni dei percettori degli ammortizzatori in deroga, i rapporti di lavoro colpiti dalla crisi.

Per quanto invece attiene alla durata dei trattamenti concessi, la variabilità è anche più forte. La Cassa integrazione va dai tre mesi (sei in caso di proroga) previsti dall'Abruzzo, che però dispone 35 settimane per la Cassa integrazione in deroga ai limiti di durata, ai sei mesi prorogabili di altri sei (Bolzano, Emilia-Romagna, Valle d'Aosta), ai quattro e poi sei mesi del Friuli in un periodo di dodici, ai sei mesi "proseguibili a seguito di verifica della effettiva disponibilità finanziaria" della Liguria, ai quattro mesi poi prorogati di uno e poi ancora di uno delle Marche, divenuti direttamente sei mesi dal 2010, ai quattro mesi (ma otto mesi per la deroga alla durata massima della Cigs), prorogabili, del Piemonte, ai sei mesi del 2009 portati a dodici dal 2010 della Toscana, ai sei mesi poi portati a nove dell'Umbria, ai sei mesi in un periodo di dodici della Provincia di Trento.

Particolare è la disposizione della Campania, che prevede Cig in deroga della durata massima di sei mesi se la crisi sia strutturale, di dodici se sia congiunturale. Il Molise ha invece una durata differenziata: di dodici mesi per i dipendenti da imprese escluse dall'applicazione degli ammortizzatori ordinari e per le imprese industriali che li abbiano esauriti, ma sei mesi per i dipendenti delle imprese dei servizi, del commercio e del turismo sino a cinquanta dipendenti; e di novanta giorni per lavoratori e tempo determinato, somministrati e apprendisti di imprese che abbiano attivato gli ammortizzatori ordinari²¹⁶.

Ancor più articolata, e mutata nel tempo, quella della Lombardia, che nel 2009 aveva fissato una durata massima di dodici mesi per l'estensione della Cassa integrazione ai dipendenti da imprese escluse dagli ammortizzatori ordinari, ai somministrati, ai lavoratori a domicilio, agli apprendisti, ridotta a otto mesi per le imprese che debbano completare piani di gestione degli esuberi già in corso, e a sei mesi negli altri casi. Nel 2010 si passa a dodici mesi di durata massima, e otto nei casi di deroga alla durata massima degli ammortizzatori ordinari. Nel 2011, infine, si distinguono due tipi di intervento, il primo modellato sulla Cassa

²¹⁶ L'Accordo del Molise del 10 giugno 2010 rappresenta un raro caso di restrizione dell'accesso alla deroga nel tempo: l'Accordo del 12 giugno 2009 equiparava a dodici/sei mesi la durata massima del trattamento per questi lavoratori.

integrazione ordinaria e di durata massima di quattrocento ore per lavoratore, l'altro per cinque mesi, ma rinnovabile. Infine, il Veneto ha deciso di limitare la Cig in deroga a sei mesi, salvo che per le imprese industriali con più di quindici e quelle del commercio e turismo con più di cinquanta dipendenti, per le quali la durata massima è di dodici mesi. Le altre Regioni (Basilicata dal 2010, Calabria, Lazio, Puglia, Sardegna, Sicilia) non hanno posto limiti di durata massima infrannuali all'integrazione salariale in deroga.

Da quanto detto, emerge come il sistema degli ammortizzatori sociali in deroga sia mutato profondamente a partire dal 2009, e non solo nelle fonti di finanziamento, ma anche nelle procedure e negli attori, soprattutto per il coinvolgimento regionale. Un elemento di continuità può essere ravvisato nel fatto che il percettore del trattamento non versi in una situazione giuridica di diritto, se non successivamente, non solo al verificarsi degli elementi strutturali della fattispecie, ma anche ad un provvedimento amministrativo condizionato dalla disponibilità finanziaria e soprattutto a una attività, condotta in una co-gestione tra Regione e parti sociali. La novità maggiore, invece, sembra ravvisabile nell'emergere di una sia pure articolata e persino contrastata vocazione universalistica del *welfare* all'italiana contenuto nelle previsioni degli accordi tra Regioni e parti sociali, pur nella differenziazione di regole di accesso per i diversi soggetti, in conformità alle previsioni legislative statali, e di durata dei trattamenti fra le diverse Regioni. Una vocazione universalistica perché quasi nessuno, salvo i soggetti ai quali è appunto la legislazione nazionale a interdire l'accesso al sistema, resta fuori da un qualche sostegno al reddito²¹⁷.

In pratica, negli ultimi anni, gli ammortizzatori sono stati concessi a tutti quelli che li hanno chiesti. Hanno fruito dei trattamenti in deroga le imprese industriali, artigiane, del commercio, del terziario, del turismo, dei servizi, le cooperative, gli studi professionali e tutti gli altri datori di lavoro imprenditori e non, con esclusione dei soli datori di lavoro domestico. Riguardo ai lavoratori, ne hanno fruito quelli a tempo determinato, gli impiegati, i quadri, gli apprendisti, gli assunti con contratto d'inserimento, i soci di cooperativa, i somministrati, i lavoratori a domicilio di monocommessa, i co.co.pro.

²¹⁷ M. BARBIERI, *Ammortizzatori in deroga e modelli di welfare negli Accordi Stato-Regioni e Regioni-parti sociali*, cit., p. 403.

Restano, tuttavia, perplessità in merito alla legittimità di un sistema, che può dare di più o di meno a seconda della Regione, in rapporto all'art. 38 Cost, che pone la competenza esclusiva dello Stato almeno per le prestazioni fondamentali, nonché all'art.117, comma 2, Cost., per cui lo Stato ha competenza esclusiva sulla “determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali che devono essere garantiti su tutto il territorio nazionale” (lett. m) e sulla “previdenza sociale” (lett. o).

Infatti, vero è che la “previdenza complementare e integrativa” rientra tra le materie di legislazione concorrente, tuttavia, gli ammortizzatori sociali hanno carattere “essenziale”, costituiscono quei minimi essenziali che devono essere uguali dappertutto. Un “federalismo fiscale”, invece, degli ammortizzatori in deroga potrebbe portare al rischio di frantumazione, dal momento che l'ammontare astratto è identico ma è possibile che si realizzino differenze fra Regioni in merito ai soggetti beneficiari, laddove le causali sono diverse, e alla durata, che incidono, a loro volta, anche sulla quantità. Una soluzione potrebbe essere trovata, allora, delegando alle Regioni i soli poteri di accertamento, senza alcuna discrezionalità per l'ammontare, la durata delle prestazioni ed i campi di applicazione²¹⁸.

Oltre ai profili di criticità segnalati nell'adozione degli ammortizzatori in deroga, permane, di fondo, una assoluta incoerenza con la più volte espressa intenzione da parte del Governo e delle parti sociali di procedere verso una “organica” rivisitazione del sistema degli ammortizzatori. Ed invero, l'insistente richiamo alla necessità di porre mano a tale rivisitazione, proposto con la oramai abusata espressione “in attesa della riforma degli ammortizzatori sociali”, è stato accompagnato da disposizioni che si sono limitate ad operare una disorganica estensione del campo di applicazione della Cassa guadagni straordinaria e della mobilità, rendendolo “senza confini preventivamente conoscibili²¹⁹”.

²¹⁸ M. MISCIONE, *Gli ammortizzatori sociali in deroga decentrati (federalismo previdenziale)* cit., p. 554.

²¹⁹ G. MORO, *Per una critica agli ammortizzatori sociali dell'emergenza*, cit., p. 437.

2.5 Il ruolo dell'autonomia collettiva nel tormentato percorso di riforma degli ammortizzatori sociali

In tale contesto normativo, caratterizzato da notevole disorganicità e marcate disparità di trattamento, un ruolo di particolare rilievo è stato assunto dagli enti bilaterali, organismi di natura privatistica costituiti e regolati da contrattazione collettiva, che in alcuni settori “deboli” e non rientranti nel campo di applicazione della Cigs, quali quello dell’edilizia e dell’artigianato, gestiscono da tempo una varietà di prestazioni a sostegno del reddito tra capitale pubblico e privato. C’è, infatti, chi include nella nozione di “ammortizzatore sociale” oltre agli istituti finalizzati a fronteggiare lo stato di disoccupazione dei lavoratori e le crisi temporanee delle imprese, anche le misure di reimpiego rivolte ad incentivare in vario modo la ripresa dell’occupazione, come assunzioni agevolate, fondi sociali e fondi bilaterali²²⁰.

A favorire lo sviluppo di iniziative fondate sulla bilateralità è stata la maturata consapevolezza di dover reperire risorse aggiuntive funzionali agli obiettivi di un nuovo *welfare*, una volta constatata la crisi della fiscalità pubblica e l'impossibilità di garantire adeguate misure di accompagnamento in caso di perdita del posto di lavoro o nella realizzazione di operazioni di sostegno alla ricollocazione dei lavoratori nel passaggio tra un'occupazione ed un'altra.

Il tema degli ammortizzatori sociali in deroga, pertanto, è strettamente collegato alle esigenze di riequilibrio fra interventi privati e pubblici, nonché alle prospettive di una maggiore efficienza dei regimi protettivi, anche al fine di migliorarne i criteri redistributivi nell’ottica di una razionalizzazione delle politiche di *welfare*²²¹. In tal senso, al fine di sopperire al progressivo abbassamento del livello di copertura del sistema previdenziale pubblico, i fondi bilaterali si improntano al modello di *welfare mix*, in cui strutture di carattere pubblicistico e strutture di carattere privatistico si collegano funzionalmente nella

²²⁰ L. VENDITTI, *Le misure di reimpiego nella disciplina della crisi d'impresa*, in *DRI*, 1993, p. 139 ss. Sul ruolo degli enti bilaterali nella gestione delle politiche di sicurezza, C. CESTER, *Il futuro degli enti bilaterali: collaborazione e antagonismo alla prova della riforma del mercato del lavoro*, in *LD*, 2003, p.21 ss.; V. BAVARO, *Note sugli enti bilaterali e libertà contrattuale*, in *LG*, 2007, p. 1169 ss.

²²¹ F. SANTONI, *Ammortizzatori sociali in deroga e canale bilaterale*, in *DML*, 2010, 1-2, p. 5.

prospettiva di una realizzazione coordinata degli obiettivi di protezione sociale quali risultano dalla Carta costituzionale²²².

A fronte dell'aggravarsi della crisi e di rilevanti processi di ristrutturazione, il legislatore ha, infatti, emanato una norma che ha fornito a settori non destinatari dei trattamenti di integrazione salariale la possibilità di provvedere all'assenza di tali strumenti di tutela del reddito attraverso una soluzione alternativa, a costo zero per lo Stato, perché finanziata interamente dagli interessati²²³. Nello specifico, con l'art. 2, comma 28, della l. n. 662 del 1966 si era concessa la possibilità di definire "in via sperimentale, tramite uno o più decreti del Ministero del lavoro e della previdenza sociale di concerto con il Ministro del tesoro, misure per il perseguimento di politiche attive di sostegno del reddito e dell'occupazione nell'ambito di processi di riorganizzazione aziendale e per fronteggiare situazioni di crisi di enti ed aziende sprovvisti del sistema di ammortizzatori sociali"²²⁴.

Nonostante il carattere sperimentale e temporaneo di tali strumenti di sostegno del reddito, il rischio è stato quello di accentuare le disparità di trattamento. Da un parte, solo i settori più forti economicamente avrebbero potuto ricorrere a tal possibilità, dall'altra, si escludeva l'intervento finanziario dello Stato che fino a quel momento aveva rivestito un ruolo importante, specie in relazione ai trattamenti in deroga, non solo nei confronti di imprese comprese nel campo di applicazione della Cig²²⁵, ma anche, come detto, nei confronti di tutte le categorie di lavoratori, anche quelli non standard, e tutti i datori di lavoro, compresi quelli non imprenditori.

Si ricordi che l'art. 45 della l. n. 144 del 1999 aveva delegato il Governo ad emanare uno o più decreti legislativi per riformare il sistema con una certa

²²² M. CINELLI, *Gli ammortizzatori sociali nel disegno di riforma del mercato del lavoro*, cit., p. 26.

²²³ L. LOREA, *Ammortizzatori sociali e canale bilaterale*, in *DML*, 2013, 2-3, p. 378.

²²⁴ In merito all'art. 2, comma 28, della legge n. 662/96 si v. P. LAMBERTUCCI, *La disciplina delle eccedenze di personale tra legge e contrattazione collettiva: prime riflessioni sull'art. 2, ventottesimo comma, legge 23 dicembre 1996, n. 662*, in *ADL*, 1997, p. 236 e 276. Sui fondi di solidarietà istituiti ex art. 2, comma 28, l. n. 662/96, A. PANDOLFO, I. MARIMPIETRI, *Ammortizzatori sociali "fai da te": il caso del settore del credito*, in *Previdenza pubblica e privata*, 2001, I, p. 101 ss.; G. SIGILLÒ MASSARA, *Ammortizzatori sociali di fonte collettiva e fondi di solidarietà nella riforma del Welfare*, Padova, 2008, spec. 25 ss.; M. SQUEGLIA, *Previdenza contrattuale e fondi di solidarietà bilaterali*, in *DRI*, 2012, p. 628 ss.

²²⁵ P. LAMBERTUCCI, *La disciplina delle eccedenze di personale tra legge e contrattazione collettiva: prime riflessioni sull'art. 2, ventottesimo comma, legge 23 dicembre 1996, n. 661*, cit., p. 277-278.

valorizzazione dei fondi categoriali e intercategoriali ed in generale delle esperienze maturate in seno alla contrattazione collettiva. Il “Libro Bianco sul mercato del lavoro in Italia” prevedeva, invece, l’estensione dei livelli delle tutele minime fornite dagli ammortizzatori, nonché trattamenti omogenei e non ingiustificatamente difforni a “tutti i lavoratori dipendenti e assimilati che abbiano, senza colpa e non per propria iniziativa, perduto il posto di lavoro e che ne stiano attivamente cercando un altro²²⁶”. L’art. 2, d.d.l. n. 848-*bis* indicava i fondi mutualistici bilaterali quali mezzi per gestire prestazioni integrative o sostitutive rispetto al sistema generale obbligatorio di sostegno al reddito.

Anche con la legge n. 247 del 2007, il Governo venne delegato ad emanare uno o più decreti legislativi per il “riordino degli istituti di sostegno del reddito” secondo i già citati principi di “progressiva estensione ed armonizzazione della cassa integrazione ordinaria e straordinaria²²⁷”, con la finalità di realizzare una estensione delle tutele sociali per coloro che ne erano privi senza più distinzioni che fossero legate all’appartenenza settoriale, alla dimensione dell’impresa o alla tipologia dei contratti di lavoro²²⁸. Eppure, nessuna attenzione in quella sede venne data al ruolo dei fondi di solidarietà categoriali od intercategoriali e gli “enti bilaterali” vennero richiamati per la “individuazione di eventuali prestazioni aggiuntive rispetto a quelle assicurate dal sistema generale”.

Ed ancora, la miniriforma del decreto anticrisi all’art. 19, d.l. 29 novembre 2008, n. 185, convertito con modificazione nella l. 28 gennaio 2009, n. 2, a sua volta modificata dalla l. n. 33 del 2009²²⁹, prevedeva una partecipazione piuttosto

²²⁶ E. BALLETTI, *Funzionalità e riassetto delle misure di sostegno al reddito e degli ammortizzatori sociali*, cit., p. 962 ss.

²²⁷ S. SPATTINI, M. TIRABOSCHI, *Ammortizzatori sociali: istruzioni per l’uso dopo le misure anticrisi*, in *GLav*, 2009, 18, p. 12.

²²⁸ T. TREU, *Il contributo del Protocollo 23 luglio 2001 al welfare italiano*, in M. MAGNANI, A. PANDOLFO e P.A. VARESI (a cura di), *Previdenza, mercato del lavoro, competitività. Commentario alla legge 24 dicembre 2007, n. 247 e al decreto legge 25 giugno 2008, n. 112, convertito nella legge 6 agosto 2008, n. 133*, Torino, 2008, p.15.

²²⁹ In merito all’art. 19, comma 1, d.l. 29 novembre 2008, n. 185, convertito, con modificazioni, in l. 28 gennaio 2009, n. 2, e modificata dalla l. 9 aprile 2009, n. 33, v. C. DE MARCO, *Gli ammortizzatori sociali tra vecchie e nuove proposte*, cit., p. 15 ss.; F. LISO, *Appunti su alcuni profili dell’articolo 19 del d.l. n. 185/2008*, cit., p. 701 ss.; V. FERRANTE, *Recenti evoluzioni nella disciplina degli ammortizzatori sociali: fra sostegno alla riduzione dell’orario e generalizzazione delle tutele*, in *DRI*, 2009, p. 918 ss. Sull’argomento cfr. anche C. Cost. 29 maggio 2013, n. 108, *GCost*, 2013, 3, p. 1833 ss., che aveva disposto l’estensione dell’indennità di disoccupazione anche agli apprendisti per il triennio 2009-2011, poi esteso fino a tutto il 2012, secondo il meccanismo di integrazione pubblico-privato di cui all’art. 19, comma 1, d. l. n. 185/2008.

vincolata da parte degli enti bilaterali come condizione per l'estensione del trattamento di disoccupazione ai settori esclusi, sebbene poi, in sede di conversione, il trattamento è stato previsto anche in assenza dell'intervento integrativo dell'ente bilaterale. Ciò al fine di evitare disparità di trattamento nei confronti di lavoratori dipendenti da imprese non iscritte ad enti bilaterali²³⁰ o non in regola con i contributi.

In definitiva, il sostegno del reddito in mancanza di lavoro è uno degli ambiti di operatività elettivi degli enti bilaterali, chiamati ad intervenire per sopperire alla carenza di strumenti pubblici di tutela o comunque per ampliare la rete protettiva dei lavoratori. A fronte dei problemi di bilancio, infatti, si intravede nel modello degli enti bilaterali e nella sinergia tra pubblico e privato collettivo una soluzione ad un uso più efficiente delle risorse.

Si nota come sia possibile ricostruire tre modelli di sinergia tra tutela pubblica e tutela privato-collettiva di natura bilaterale²³¹ ed interrogarsi su come le varie ipotesi di fondi bilaterali si rapportano con il sistema pubblico di tutela costituzionalmente disegnato nell'art. 38 Cost.

Un primo modello è quello dei fondi "autonomi" che trova fondamento normativo nell'art. 5, 5° co. della l. n. 236/1993, nell'art. 13, 8 co° della l. n. 80/2005 per il settore dell'artigianato, e l'art. 19, 1° co. della l. n.2/2009, e che instaura un legame tra ammortizzatori in deroga ed enti bilaterali, dal momento che l'erogazione della prestazione pubblica è condizionata all'intervento dei fondi bilaterali previsti dalla contrattazione collettiva. Il legislatore, infatti, non ingloba in maniera organica i fondi bilaterali nell'apparato pubblico, sicché tali fondi portano con sé il limite dell'efficacia degli accordi collettivi e della volontarietà della contribuzione, rimettendo la possibilità di godere del diritto alla prestazione di sostegno del reddito "ad un meccanismo che sostituisce espressione dell'autonomia collettiva che, come ben sappiamo, potrebbe anche non attivarsi, e nel caso in cui si attivi, non ha comunque un'efficacia generalizzata²³²". Peraltro, gli enti bilaterali in tal caso sfuggono ad ogni controllo sulla gestione dei loro

²³⁰ In proposito F. SANTONI, *Ammortizzatori sociali in deroga e canale bilaterale*, cit., p. 19-20.

²³¹ S. RENGÀ, *Bilateralità e sostegno del reddito tra autonomia e eteronomia*, cit., p. 20ss.

²³² F. LISO, *Appunti su alcuni profili dell'art. 19, decreto legge n.185/2008 convertito nella legge n. 2/2009*, cit., pp. 710-711.

fondi e non hanno obblighi di erogare le prestazioni nei confronti delle imprese o dei lavoratori²³³.

Tali fondi si pongono come integrativi di una tutela pubblica, il cui intervento tuttavia essi stessi condizionano. Il condizionamento della possibilità di fruire di una prestazione pubblica alla attivazione eventuale di una forma di previdenza privata sembra porsi in violazione del 2° comma dell'art. 38 Cost. Ed invero, il legislatore fu costretto a prevedere che, in assenza dell'intervento della bilateralità, i lavoratori accedessero direttamente agli ammortizzatori in deroga strutturali²³⁴.

Un secondo modello, quello dei fondi bilaterali istituzionalizzati, comprende i fondi previsti dall'art. 2, 28° co. della l. n. 662/1996 per il perseguimento di politiche attive di sostegno del reddito e dell'occupazione nei settori privi di ammortizzatori sociali; i fondi interprofessionali dell'art. 118 della l. n. 388/2000 ed i fondi per i lavoratori in somministrazione di cui all'art. 12 del d.lg.vo n. 276/2002. In tali ipotesi, i fondi sono in diverse misure "risucchiati" dal pubblico²³⁵.

Quelli sostitutivi del sistema pubblico dell'art. 2, 28° c., sono costituiti presso l'Inps, la loro efficacia è generalizzata poiché gli accordi istitutivi sono recepiti in decreti ministeriali, e la contribuzione ai fondi delle imprese è obbligatoria in forza del d.m. di recepimento dei contratti collettivi istitutivi ed è l'unica risorsa economica a loro disposizione. Tale soluzione avrebbe potuto aprire diverse problematiche, a cominciare dai dubbi di legittimità costituzionale per la sua vicinanza ad un meccanismo di estensione della efficacia soggettiva del contratto collettivo²³⁶, per proseguire con la possibilità di non potersi escludere a priori che venissero prodotti più contratti collettivi di gestione delle eccedenze con tali modalità nell'ambito dello stesso settore.

Tali fondi si pongono in un rapporto di tutela sostitutiva di quella pubblica, essendo attivati in aree in cui questa non è presente e poiché non vi sono risorse

²³³ Sul punto si veda anche D. GAROFALO, *La riforma degli ammortizzatori sociali: l'ipotesi "neocostituzionalista"*, cit., pp. 979-980.

²³⁴ S. RENGÀ, *Bilateralità e sostegno del reddito tra autonomia e eteronomia*, cit., p. 137.

²³⁵ Così, con riferimento all'art. 2, 28° c. l. n. 662/1996, M. NAPOLI, *Gli enti bilaterali nella prospettiva di riforma del mercato del lavoro*, in *Ius*, 2003, p.241.

²³⁶ F. LISO, *La galassia normativa dopo la legge 223/1991*, in *Giorn. dir. lav. rel. ind.*, 1997, p. 123. Sul tema anche F. SANTONI, *Ammortizzatori sociali in deroga e canale bilaterale*, cit., pp. 15.

finanziarie messe a disposizione dal sistema pubblico si è parlato di un modello del “fai da te”²³⁷.

La recezione dei contratti nel regolamento ministeriale ha l’effetto di costituire i rapporti giuridici previdenziali, comportando sia l’obbligatorietà del contributo previsto dal regolamento istitutivo dei fondi sia la accoglibilità da parte dell’Inps della contribuzione figurativa corrisposta ai lavoratori quale prestazione accessoria a quella di sostegno. Tuttavia, il fondo deve garantire in autonomia l’equilibrio di bilancio tra prestazioni erogate e contributi versati, i quali restano di natura privata, essendo previsti dai contratti collettivi istitutivi dei fondi, cui poi il decreto ministeriale di recepimento conferisce efficacia *erga omnes*.

Nonostante la natura privata dei finanziamenti gestiti dalle parti, parte della dottrina ha sottolineato come il penetrante controllo pubblicistico previsto dall’art. 2, comma 28, l. n. 662/1996 e dal d.m. n. 477/1997, tra cui la possibilità di attivazione solo a seguito della ricezione del regolamento in apposito decreto del Ministero del lavoro, la predeterminazione per via legislativa delle finalità e delle tipologie di intervento dei fondi, finisce per dare vita ad un *over regulation* che imbriglia l’autonomia collettiva in funzioni amministrative. Sicché, difficilmente i fondi di solidarietà possono essere considerati espressione della libertà di previdenza privata *ex art. 38, comma 5, Cost.*, piuttosto, essi sarebbe più correttamente inquadrabili tra quegli “organi ed istituti predisposti o integrati dallo Stato”, al fine di assicurare ai lavoratori “mezzi adeguati alle loro esigenze di vita in caso di infortunio, malattia, invalidità e vecchiaia, disoccupazione involontaria” (art. 38, commi 2 e 4, Cost.)²³⁸. Resta il fatto, tuttavia, dell’assenza totale di finanziamento pubblico per fattispecie che implicano il coinvolgimento dell’interesse sociale al sostegno e ricollocazione di lavoratori disoccupati o cassaintegrati²³⁹.

Una soluzione simile viene adottata per i fondi dei lavoratori somministrati, che sono autorizzati dal Ministero del Lavoro e posti sotto la sua vigilanza; sono

²³⁷ A. PANDOLOFO- I. MARIMPIETRI, *Ammortizzatori sociali “fai da te”: il caso del settore del credito*, cit., p. 101.

²³⁸ G. SIGILLÒ MASSARA, *Fondi di solidarietà e sistema previdenziale in Informazione Previdenziale*, 2008, 1, p. 38.

²³⁹ P. LAMBERTUCCI, *La disciplina delle eccedenze di personale tra legge e contrattazione collettiva: prime riflessioni sull’art.2, ventottesimo comma, legge 23 dicembre 1996, n. 662*, cit., p. 274.

altresì gestori di contributi obbligatori per tutte le imprese. Nei fondi professionali, invece, il modello della bilateralità è particolarmente spinto poiché l'attività è gestita per delega dei pubblici poteri. Non sono gestite, infatti, risorse proprie delle parti come avviene per le attività degli altri enti bilaterali²⁴⁰, ma i contributi versati agli enti sono denaro pubblico, gestito sotto la stretta vigilanza del Ministero del lavoro e dell'Inps, con la partecipazione di regioni e province.

Queste due tipologie di fondi hanno in comune la gestione, per delega dei pubblici poteri, di contributi obbligatori per i datori di lavoro in forza di una norma di legge. In merito alla relazione con il sistema pubblico di tutela, i fondi per i lavoratori somministrati sono sostitutivi, e data la natura pubblica dei loro contributi, il livello di controllo amministrativo e la loro funzionalizzazione a provvedere a bisogni socialmente rilevanti, sembrano riconducibili al combinato disposto del 2° e 4° comma dell'art. 38 Cost. Nei fondi interprofessionali, la funziona di natura pubblica del contributo è quella di promuovere la formazione degli occupati nel mercato del lavoro, che è un interesse pubblico, sicché il riferimento è all'art. 30 con gli artt. 3, 2°c., 4 e 35 Cost.

Ai modelli menzionati di interazione fra pubblico e privato se ne aggiungerà in seguito un terzo, proposto dalla legge Fornero, che rappresenterà l'ultimo stadio della bilateralità istituzionalizzata, quasi "trafugata alla autonomia collettiva da parte del sistema pubblico"²⁴¹.

Nel contesto della riforma, i fondi di solidarietà bilaterale hanno come riferimento principale il modello dei fondi dell'at. 2, 28° c. della l. n. 62/1996, tuttavia, il grado di assorbimento nell'apparato pubblico di tutela è superiore dal momento che i fondi sono minuziosamente regolamentati da decreti ministeriali, che conferiscono efficacia generalizzata alla contrattazione collettiva istitutiva degli stessi. Tali fondi sono gestioni interne dell'Inps che esercita incisivi poteri di controllo ed il loro finanziamento è a carico di imprese e lavoratori attraverso una contribuzione dichiarata obbligatoria dalla legge. Per i fondi bilaterali adeguati, invece, il modello di riferimento sembra essere quello dell'art. 19, 1 co° della l. n. 2/2009, si interviene però su quei limiti di efficacia intrinseci alla

²⁴⁰ M. NAPOLI, *Gli enti bilaterali nella prospettiva di riforma del mercato del lavoro*, cit., p.241-242.

²⁴¹ S. RENGÀ, *Bilateralità e sostegno del reddito tra autonomia e eteronomia*, cit., p. 22.

bilateralità, rendendo obbligatoria la contribuzione dei fondi e contribuendo in tal modo agli stessi un'efficacia generalizzata che non può essere disgiunta dallo svolgimento di una funzione pubblica²⁴².

²⁴² F. LISO, *I fondi bilaterali alternativi*, in *Il Nuovo Mercato del lavoro*, a cura di M. CINELLI- G. FERRARO-O. MAZZOTTA, Torino, Giappichelli, 2013, p. 524.

CAPITOLO III

LE RIFORME DEGLI ULTIMI GOVERNI ITALIANI NEL TENTATIVO DI RIORDINO DEL SISTEMA DI SOSTEGNO AL REDDITO

SOMMARIO: 3.1 La legge n. 92 del 2012: la mancata universalizzazione delle tutele e gli ammortizzatori sociali riformati. - 3.2 Gli enti bilaterali come nuovo fulcro del sistema. - 3.3 Criticità della riforma Fornero e riflessi di ordine comunitario e costituzionale. - 3.4 *Jobs Act*, la legge n. 183 del 2014 e la nuova delega in materia di ammortizzatori sociali: verso la promessa riforma di un *welfare* più inclusivo? - 3.5 Nuove prospettive per un ammortizzatore sociale di ultima istanza. - 3.6 Tra nuovi bisogni e vincoli di bilancio: sfide e promesse del “secondo *welfare*”.

3.1 La Legge n. 92 del 2012: la mancata universalizzazione delle tutele e gli ammortizzatori sociali riformati

Nel mutato contesto economico-sociale e normativo delineato, con la legge di riforma del mercato del lavoro n. 92 del 2012, il legislatore interviene enunciando espressamente il proposito di una riforma in materia di ammortizzatori sociali²⁴³ nella prospettiva di una razionalizzazione/universalizzazione del sistema previdenziale obbligatorio²⁴⁴. In tal modo, mira a portare a compimento un processo durato circa vent'anni²⁴⁵ ed iniziato praticamente all'indomani del varo della legge 223/1991, un

²⁴³ S. SPATTINI, M. TIRABOSCHI E J. TSCHÖLL, *Il nuovo sistema di ammortizzatori sociali*, in M. MAGNANI, M. TIRABOSCHI (a cura di), *La nuova riforma del lavoro, Commentario alla legge 28 giugno 2012, n. 92, recante disposizioni in materia di riforma del mercato del lavoro in una prospettiva di crescita*, Torino, 2012, p. 341 ss.

²⁴⁴ P. ICHINO, *Riforma del lavoro: contesto, intendimenti del Governo e ratio legis*, in *DPL*, 2012, p. 1497 ss.

²⁴⁵ Le tappe di tale processo sono state analizzate nel Cap. II e possono così riassumersi: 1997: proposta di riforma della c.d. Commissione Onofri; 1999: legge 144/1999 (Ia delega al Governo); 2003: d.d.l. 848 *bis*, mai approvato (IIa delega al Governo); 2007: legge n. 247 (IIIa delega al Governo); 2010: legge n. 183 (IVa delega al Governo) che riattiva quella del 2007, con scadenza alla fine del 2012.

provvedimento quest'ultimo che, per la parte riguardante gli ammortizzatori sociali, "forse è nato morto o comunque molto gracile",²⁴⁶ come dimostra il noto fenomeno degli ammortizzatori in deroga. Ancora una volta, si ritorna sulla necessità di una riforma degli ammortizzatori sociali, al fine di rendere coerente l'assetto delle politiche passive e attive del lavoro, per rafforzare e universalizzare l'occupabilità delle persone.

In particolare, nel contesto della riforma, l'espressione ammortizzatori sociali è usata solo per designare il sostegno del reddito in ipotesi di disoccupazione, sia derivante da licenziamenti individuali o collettivi o dalla gestione di crisi aziendali con eccedenze di personale, estromettendo in tal modo dalla nozione la tutela in costanza di rapporto di lavoro²⁴⁷. Ed infatti, se il riferimento agli ammortizzatori sociali è contenuto in apertura del provvedimento legislativo, tra i fini da perseguire, nel corpo dell'articolato normativo esso compare nella rubrica dell'art. 2 L. 92/2012 che si occupa della sola indennità di disoccupazione (c.d. *tutela esterna* al rapporto di lavoro) mentre l'istituto delle integrazioni salariali è disciplinato dall'art. 3 della L. 92/2012 rubricato "*tutele in costanza di rapporto di lavoro*".

Tuttavia, si premette sin d'ora che l'attuazione del proposito di rendere «più efficiente, coerente ed equo l'assetto degli ammortizzatori sociali e delle politiche attive in una prospettiva di universalizzazione e di rafforzamento dell'occupabilità delle persone» (art. 1, co 1, lett. d, L. 92/2012²⁴⁸) si è realizzata solo in parte. Del resto, la l. n. 92 "non imbocca strade nuove né prefigura modelli realmente innovativi"²⁴⁹, non realizzerebbe, infatti, una *riforma* in materia di strumenti di sostegno al reddito quanto, piuttosto, una razionalizzazione

²⁴⁶ F. LISO, *La gestione del mercato del lavoro: un primo commento alla l. n. 223 del 1991*, in *Lav. inf.*, 1992, suppl. n. 12, p. 5.

²⁴⁷ D. GAROFALO, *Gli ammortizzatori sociali per la riforma Fornero*, in *Il lavoro nella giurisprudenza*, 10, 2012, p. 1003 sottolinea come la legge Fornero riprenda la bipartizione tra sostegno alla disoccupazione parziale, in costanza di rapporto di lavoro, e sostegno alla disoccupazione totale, conseguente alla cessazione del rapporto di lavoro cara a M. PERSIANI, *Diritto della previdenza sociale*, Padova, 2005, p. 318.

²⁴⁸ La l. 92/2012 attua l'art. 1, co. 28, della legge delega n. 247/2007; mentre riattiva, all'art. 4, co. 49, la delega volta al riordino dei servizi per l'impiego di cui all'art. 1, co. 30 e 31 L. 247/2007, prorogandola di ulteriori sei mesi dalla data di entrata in vigore della legge medesima e dettando ulteriori principi e criteri direttivi.

²⁴⁹ M. CINELLI, *Gli ammortizzatori sociali nel disegno di riforma del mercato del lavoro. A proposito degli artt. 2-4, della legge n. 92/2012*, in *Riv. dir. sic. soc.*, 2012, 2, pag. 230.

dell'esistente se non, addirittura, un'operazione di “maquillage”²⁵⁰, traducendosi in un intervento di “manutenzione”²⁵¹ della disciplina della Cigo, e di “riordino” ovvero “stabilizzazione” della disciplina della Cigs²⁵².

Nella ricerca del giusto equilibrio tra flessibilità e sicurezza, sembra che il legislatore si sia pericolosamente collocato “a metà del guado oscillando tra un pericoloso ritorno al passato e un futuro ancora tutto da costruire”²⁵³. Per tale ragione, è rimasta intatta l'esigenza di un intervento normativo che sia caratterizzato da un approccio “proattivo”, capace di avviare l'ordinamento verso il superamento di un sistema essenzialmente incentrato sul modulo della protezione del reddito dei disoccupati; capace di dare finalmente organicità e sistematicità alla materia e garantire uniformità di trattamento sull'intero territorio nazionale; capace, infine, di cumulare l'intervento pubblico statale con quello integrativo dei privati e delle regioni²⁵⁴.

Dopo anni di riforme, al fine di realizzare un collegamento tra le politiche di sostegno del reddito, le politiche per il lavoro e il sistema degli incentivi all'occupazione, la proposta di riforma enuncia quattro obiettivi. Il primo è la netta separazione tra la tutela “sul posto” di lavoro, e quella “sul mercato”, riaffermandosi che condizione della prima è che alla sospensione dell'attività lavorativa possa seguire la sua ripresa. Ciò presuppone niente di più che un uso fisiologico della Cassa integrazione, da sempre strutturalmente e fisiologicamente collegata alla ripresa dell'attività lavorativa.

Il secondo obiettivo è l'introduzione di un ammortizzatore “universale” che possa tutelare “proporzionalmente” pure i lavoratori “con minore esperienza lavorativa”, anche in questo caso reiterando una caratteristica strutturale

²⁵⁰ F. LISO, *Il «nuovo» trattamento di disoccupazione*, in *Riv. dir. sic. soc.*, 2013, pagg. 12-13; A. L. FRAIOLI, *La tutela contro la disoccupazione*, in A. VALLEBONA (a cura di), *La riforma del lavoro 2012*, Torino, 2012, p. 97 ss.

²⁵¹ G. SIGILLÒ MASSARA, *Le tutele previdenziali in costanza di rapporto di lavoro*, in A. VALLEBONA (a cura di), *La riforma del lavoro 2012*, Giappichelli, 2012, p. 88; G. FERRARO, *Ammortizzatori sociali e licenziamenti collettivi nella riforma del mercato del lavoro*, in *WP C.S. D.L.E. “Massimo D'Antona”*. IT – 143/2012, p. 5-6.

²⁵² L. LOREA, *Ammortizzatori sociali e canale bilaterale*, cit., p. 384.

²⁵³ P. RAUSEI, M. TIRABOSCHI (a cura di), *Lavoro: una riforma a metà del guado. Prime osservazioni sul DDL n. 3249/2012, Disposizioni in materia di riforma del mercato del lavoro in una prospettiva di crescita*, ADAPT University Press, aprile 2012.

²⁵⁴ G. ZILIO GRANDI, *La legge n. 92/2012 ed il riordino degli ammortizzatori sociali: alla ricerca della riforma perduta*, in *DRI*, 2013, 1, p. 7.

dell'attuale sistema di ammortizzatori sociali, che subordina ciascuna ipotesi di intervento al possesso di una anzianità assicurativa e contributiva minima.

Il terzo obiettivo è l'estensione della tutela per la sospensione dell'attività lavorativa, oltre l'ambito attuale di applicazione della CIG, attraverso una sostituzione del *welfare* pubblico con quello negoziale, prevedendosi l'obbligatoria istituzione presso l'INPS per tutti i settori e per le imprese sopra i 15 dipendenti di Fondi di solidarietà, in sostituzione dell'intervento CIGO-CIGS, con totale contribuzione a carico dei datori di lavoro e in parte dei lavoratori. Ove le parti sociali non costituiscano il Fondo, scatterà un intervento sostitutivo con la istituzione, a mezzo di decreto interministeriale, di un Fondo di solidarietà residuale.

Il quarto ed ultimo obiettivo è il rafforzamento del legame tra gli strumenti di sostegno del reddito e le politiche di attivazione, riqualificazione e ricollocazione dei lavoratori, così riproponendosi una integrazione tra politiche attive e passive del lavoro, invero già presente *in nuce* nella normativa in tema di disoccupazione del 1924 (r.d. n. 2270/1924).

Gli strumenti attuativi di tale riforma constano di un ammortizzatore di carattere universale, denominato "ASpI"; un sostegno al reddito in costanza di rapporto di lavoro, affidato, ove non utilizzabile la CIG, ma mutuandone il criterio dimensionale di applicazione, ai fondi di solidarietà; ed infine, alcuni strumenti di gestione degli esuberi strutturali ultracinquantenni, circoscritti ai lavoratori anziani, il cui esodo è posto a totale carico dei datori di lavoro, con riferimento alla provvista finanziaria per la prestazione e per la contribuzione figurativa.

Il nuovo sistema di ammortizzatori sociali, pertanto, si basa essenzialmente su due pilastri: uno volto alla tutela contro la disoccupazione parziale ovvero la sospensione o riduzione dell'orario di lavoro e l'altro a tutela della disoccupazione totale. Nel primo caso, permane il sistema della cassa integrazione ordinaria e straordinaria, con alcuni aggiustamenti volti alla razionalizzazione dei casi di ricorso all'istituto e all'ampliamento del campo di applicazione, oltre alla previsione della istituzione di fondi bilaterali di

solidarietà, diretti a costituire una tutela simile a quella delle casse integrazione per i settori non rientranti in tale ambito²⁵⁵.

Profondamente rinnovato e razionalizzato risulta, invece, il sistema di tutela contro la disoccupazione totale. Le due nuove prestazioni di disoccupazione, ASpi e mini-ASpi, invero, finalizzate a tutelare il reddito dei lavoratori subordinati che abbiano perduto involontariamente l'occupazione, sono destinate a sostituire, a regime, a tutti gli effetti le prestazioni di disoccupazione ordinaria non agricola a requisiti normali, di disoccupazione ordinaria non agricola a requisiti ridotti, di disoccupazione speciale edile, dell'indennità di mobilità.

Nonostante le enunciazioni in prospettiva universalistica e egualitaria, nel senso di assicurare il sostegno al reddito nelle ipotesi di disoccupazione sia parziale (sospensione del rapporto) sia totale (cessazione del rapporto) a tutti i lavoratori subordinati, ad esclusione dei dipendenti pubblici contrattualizzati a tempo indeterminato e dei lavoratori con *part time* verticale, l'impianto del nuovo strumento assicurativo non si discosta però molto da quello dell'assicurazione obbligatoria contro la disoccupazione involontaria.

Né l'accattivante, nuova denominazione riesce a nascondere la ruggine del vecchio, o il fatto che lo strumento continua ad essere congegnato in funzione di una (temporanea) tutela del reddito del lavoratore che abbia perso il posto del lavoro e non anche a quelli che lo ricercano senza successo²⁵⁶. Sicché, la protezione sociale di quanti risultano privi di una provvista contributiva resta un aspetto cruciale nel valutare la conformità del sistema delineato dalla riforma rispetto ai principi costituzionali degli artt. 38, 3 e 4 Cost.

Le novità riguardano sicuramente il campo di applicazione, la durata e l'ammontare della prestazione, essendo la regolamentazione di tali profili stata concepita come una convergenza delle discipline dell'indennità di disoccupazione e dell'indennità di mobilità alle quali la nuova prestazione è destinata a subentrare.

²⁵⁵ S. SPATTINI, M. TIRABOSCHI, *Il nuovo sistema delle prestazioni di disoccupazione* in *Bollettino Adapt* n. 2, 2012, p. 182.

²⁵⁶ M. CINELLI, *Gli ammortizzatori sociali nel disegno di riforma del mercato del lavoro*, cit., p. 12.

Più nel dettaglio, la durata e l'ammontare sono incrementati rispetto a quelli dell'indennità di disoccupazione, mentre risultano ridotti rispetto ai corrispondenti parametri della indennità di mobilità. Il sistema avrebbe dovuto essere a regime a partire dal 2016, essendo previsto nel periodo transitorio un graduale incremento della durata della indennità di disoccupazione a partire dal 2013 e una riduzione della durata della indennità di mobilità, a partire dal 2014 fino al suo esaurimento entro il 2016. Ed infatti, a contraltare dell'ASpi e della mini-ASpi, in una prospettiva egualitarista, ed al fine di superare il deprecato regime "dualistico" delle tutele, la legge n. 92/2012 prevede l'abrogazione dell'indennità di mobilità, così come dei trattamenti speciali di disoccupazione²⁵⁷.

Con riferimento all'ambito d'applicazione *soggettivo* della tutela erogata dall'ASPI va evidenziato come la nuova misura sia destinata, a certe condizioni, a tutti i lavoratori dipendenti, compresi gli apprendisti, i soci di cooperativa con contratto di lavoro subordinato, i lavoratori a domicilio, nonché i dipendenti delle pubbliche amministrazioni con contratto a tempo determinato e gli impiegati del settore agricolo. Le ultime due categorie si desumono, *a contrario*, dal fatto che sono esplicitamente esclusi dal campo di applicazione i dipendenti delle pubbliche amministrazioni con contratto a tempo indeterminato (art. 2, co. 2) e gli operai agricoli a tempo determinato o indeterminato (art. 2, co. 3)²⁵⁸.

L'esclusione dalla tutela dei lavoratori a tempo indeterminato della P.A è stata ritenuta da parte della dottrina "ingiustificata e probabilmente incostituzionale" in quanto suscettibile di accreditare "l'idea che in quell'area il licenziamento è un istituto solo virtuale" e, tuttavia, tale esclusione è riconducibile ad una "ragione pratica" rappresentata da "un costo insostenibile per lo Stato"²⁵⁹. D'altra parte, per gli operai agricoli, invece, che restano assoggettati alla disciplina vigente²⁶⁰, si è rilevato come l'esclusione di tali lavoratori dalla tutela erogata dall'ASpi sia riconducibile a "ragioni di sostenibilità sociale" di tale

²⁵⁷ M. CINELLI, *Il welfare tra risparmio e razionalizzazione. Gli interventi di riforma 2011-2012 su pensioni e ammortizzatori sociali*, in *Il Nuovo Mercato del lavoro: dalla legge Fornero alla legge di stabilità 2013*, a cura di M. CINELLI- G. FERRARO- O. MAZZOTTA, Giappichelli, Torino, 2013, p. 409.

²⁵⁸ S. SPATTINI, M. TIRABOSCHI, *Il nuovo sistema delle prestazioni di disoccupazione*, cit., p. 182.

²⁵⁹ F. LISO, *Il «nuovo» trattamento di disoccupazione*, cit., p. 15.

²⁶⁰ Sul punto v. A. AVIO, *La disoccupazione dei lavoratori agricoli*, in *Il Nuovo Mercato del Lavoro*, cit., pp. 469 e ss.

particolare settore del mercato del lavoro ed il legislatore consapevolmente non avrebbe voluto affrontare il riordino della relativa disciplina perché operazione troppo complessa e dunque destinata a ritardare la stessa complessiva riforma degli ammortizzatori sociali²⁶¹.

Viene replicata, per altro verso, una forma di tutela assicurativa differenziata, a requisiti ridotti (c.d. mini ASpi), per i lavoratori occasionali e saltuari, che non posseggano il requisito di 52 settimane di contribuzione negli ultimi due anni previsto per godere dell'Aspi, ma possano far valere almeno 13 settimane di contribuzione effettiva negli ultimi 12 mesi, a condizione che siano stati versati o siano dovuti i contributi per l'assicurazione obbligatoria. Non si può non osservare, tuttavia, che sono destinati a rimanere esclusi non solo i destinatari di attività lavorative discontinue, il cui svolgimento, di per sé, rende difficile anche la maturazione del requisito contributivo ridotto, ma anche quei lavoratori che, alternando periodi di lavoro subordinato a termine e periodi di collaborazioni a progetto, si trovano nell'impossibilità di far valere cumulativamente i relativi periodi di contribuzione²⁶². Mentre dall'assicurazione restano sostanzialmente esclusi i lavoratori parasubordinati, per essi essendo prevista una indennità *una tantum*, sulla falsariga del pacchetto anticrisi del 2008/2009.

In merito al *quantum*, l'importo dell'indennità Aspi è fissato nella misura pari al 75 per cento della retribuzione imponibile media degli ultimi due anni, fino ad un determinato massimale, che è destinato a decrescere del 15 per cento dopo i primi sei mesi di erogazione della prestazione e di un ulteriore 15 per cento dopo il dodicesimo mese (art. 2, cc. 6, 7 e 9). La durata massima di erogazione della prestazione oscilla tra gli 8 e i 18 mesi, sulla base di un criterio che, per un verso, tiene conto delle classi di età anagrafica del destinatario (le età scriminanti sono quelle di 50 e di 55 anni) e, per altro verso, tiene conto del defluire del periodo transitorio, fino ad arrivare al criterio massimo a partire dall'ultima porzione di quello, cioè dal 2016²⁶³.

²⁶¹ F. LISO, *Il «nuovo» trattamento di disoccupazione*, cit., p.16.

²⁶² M. CINELLI, *Gli ammortizzatori sociali nel disegno di riforma del mercato del lavoro*, cit., p. 15.

²⁶³ M. CINELLI, *Gli ammortizzatori sociali nel disegno di riforma del mercato del lavoro*, cit., p. 13.

Quanto al finanziamento dell'indennità di disoccupazione, questo continua ad essere alimentato dalla contribuzione obbligatoria prevista per l'evento disoccupazione in capo al datore di lavoro. A tale contribuzione si affiancano, il contributo addizionale pari all'1,4% (della retribuzione imponibile a fini previdenziali) a carico del datore di lavoro in relazione a tutti i rapporti di lavoro "non a tempo indeterminato" (art. 2, co 28 L. 92/2012²⁶⁴) nonché, a decorrere dal 1° gennaio 2013, l'ulteriore contributo²⁶⁴, a carico del datore di lavoro e pari al 41% del massimale mensile di ASPI per ogni 12 mesi di anzianità aziendale negli ultimi 3 anni, in tutte le ipotesi di *cessazione* del rapporto di lavoro a tempo indeterminato che danno diritto alla percezione dell'indennità di disoccupazione. Nelle ipotesi di licenziamento collettivo, a partire dal 1° gennaio 2017, il contributo in questione è dovuto in misura triplicata in assenza di accordo sindacale (art. 2, co. 35, L. 92/2012)²⁶⁵.

I requisiti per ottenere e mantenere le prestazioni di disoccupazione restano quelli già in vigore per la forma assicurativa: l'involontarietà e il possesso dello stato di disoccupazione; due anni di assicurazione e uno di attualità contributiva nell'ultimo biennio; la presentazione della domanda entro 67 giorni dall'inizio del periodo di disoccupazione e la permanenza dello stato di disoccupazione.

Anche le ipotesi di decadenza dal diritto alla prestazione sono confermate. Nello specifico, tale effetto è previsto quando ricorra uno dei seguenti eventi: perdita dello stato di disoccupazione; mancata comunicazione di inizio di un'attività in forma autonoma; raggiungimento dei requisiti per il pensionamento di vecchiaia o anticipata; acquisizione del diritto all'assegno di invalidità, sempre che il lavoratore non opti per l'indennità erogata dall'ASpi (art. 2, cc. 40 e 41).

Il riferimento alla perdita dell'occupazione induce a ritenere che il diritto alla prestazione di sostegno al reddito, sorga a fronte della *estinzione* del rapporto di lavoro. In tale prospettiva, viene in considerazione il licenziamento nonché lo

²⁶⁴ Si è parlato di "forma di tassa sulla flessibilità numerica in uscita" v. F. LISO, *Il «nuovo» trattamento di disoccupazione*, cit., p. 23.

²⁶⁵ I. MARIMPIETRI, *L' A.S.P.I. (assicurazione sociale per l'impiego)*, in *Temilavoro.it sinossi internet di diritto del lavoro e della sicurezza sociale*, vol. 5 n. 2, 2013, p. 8.

spirare del termine nelle ipotesi di contratto a tempo determinato; in via di principio rimane, invece, espressamente escluso dalla protezione sociale del reddito lo stato di disoccupazione conseguente alle dimissioni ed alla risoluzione consensuale del rapporto di lavoro (art. 2, co. 5 L. 92/2012).

Per ciò che concerne le dimissioni, il legislatore omette ogni riferimento alle dimissioni per giusta causa le quali, in ogni caso, danno sicuramente diritto all'indennità di disoccupazione alla luce della sentenza della Corte Cost. n. 269/2002²⁶⁶. Il silenzio dell'art. 34, 5° comma, legge n. 448/1998, sulla ipotesi delle dimissioni per giusta causa *ex art. 2119 c.c.*, è stato ritenuto superabile dalla Corte Costituzionale²⁶⁷ attraverso l'utilizzazione del requisito della involontarietà, insussistente nel caso di dimissioni *ex art. 2118 c.c.*, ma presente in quelle *ex art. 2119 c.c.*, in quanto il lavoratore pone fine al rapporto non per propria scelta, ma per effetto di un grave inadempimento agli obblighi legali o contrattuali da parte del datore di lavoro.

Quanto alla risoluzione consensuale del rapporto di lavoro, il legislatore fa salva, ai fini del diritto all'indennità di disoccupazione, la risoluzione consensuale del rapporto che sia intervenuta nell'ambito della procedura conciliativa obbligatoria dinanzi alla Direzione provinciale del lavoro prevista dal novellato art. 7, L.

²⁶⁶ I. MARIMPIETRI, *L' A.S.P.I. (assicurazione sociale per l'impiego)*, cit., p. 8.

²⁶⁷ Corte cost., 17 giugno 2002, n. 269, in *Foro it.*, 2003, I, cc. 3251 ss., con decisione interpretativa di rigetto, ha distinto tra le dimissioni per giusta causa e le altre forme di recesso del lavoratore, ritenendo sussistente il diritto all'indennità di disoccupazione con requisiti normali quando le dimissioni siano indotte da gravi inadempimenti datoriali, ovvero comportamenti attivi o omissivi del datore, idonei ad integrare l'improseguibilità del rapporto (cfr. R. PESSI, *Lezioni di diritto della previdenza sociale*, cit., p. 612). Alla decisione della Corte sono seguite le istruzioni operative dell'INPS con circ. 4 giugno 2003, n. 97, che ha individuato alcune fattispecie riconducibili alle dimissioni per giusta causa e cioè: il mancato pagamento della retribuzione; l'aver subito molestie sessuali nei luoghi di lavoro; le modificazioni peggiorative delle mansioni lavorative; il *mobbing*; le notevoli variazioni delle condizioni di lavoro a seguito di cessione ad altre persone (fisiche o giuridiche) dell'azienda; lo spostamento del lavoratore da una sede ad un'altra, senza che sussistano le "comprovate ragioni tecniche, organizzative e produttive"; il comportamento ingiurioso posto in essere dal superiore gerarchico nei confronti del dipendente. Il tentativo di un ulteriore ampliamento su base giurisdizionale, e non amministrativo, è stato ostacolato dalla giurisprudenza che ha escluso la concessione dell'indennità di disoccupazione in favore del lavoratore che aveva rassegnato le dimissioni per motivi di salute (cfr. Cass., sez. lav., 17 dicembre 2008, n. 29481, in *Dir. & Giust.*, 2008 ed ancor prima Trib. Lucca, 4 novembre 2008, in *Riv. critica dir. lav.*, 2009, p. 545), ma non per quello che rinuncia al proprio posto di lavoro per risoluzione consensuale a seguito di proposta del datore di lavoro nell'ambito di una procedura di ristrutturazione aziendale, purché risulti provato che l'adesione del lavoratore alla proposta è stata determinata dalla finalità di prevenire il licenziamento (App. Milano, 22 marzo 2001, in *Orient. giur. lav.*, 2001, I, p. 179; Cass., sez. lav., 28 gennaio 2004, n. 1590, in *Riv. critica dir. lav.*, 2005, p. 264; Trib. Milano 25 luglio 2006, in *Orient. giur. lav.*, 2006, p. 697).

604/66 per l'ipotesi di licenziamento per giustificato motivo oggettivo (art. 2, co.5).

La condizione fondamentale per aver diritto all'indennità di disoccupazione è, invero, definita attraverso il rinvio ad una nozione legale di stato di disoccupazione contenuta nel corpo della disciplina relativa ai servizi per l'impiego ed alle politiche attive del lavoro (art. 1, co 2, D.lgs 181/2000).

Pertanto, lo stato di disoccupazione, conseguente agli atti o fatti estintivi del rapporto di lavoro, è integrato, ai sensi dell'art. 2 co. 4 L. 92/2012, in presenza della condizione definita dall'art. 1, co 2, lett. c) D.Lgs. 181/2000: e, cioè, dalla condizione del soggetto "privo di lavoro, che sia immediatamente disponibile allo svolgimento ed alla ricerca di una attività di lavoro secondo modalità definite con i servizi competenti"; tale condizione deve perdurare per tutto il periodo di fruizione della indennità di disoccupazione (art. 2, co 14, L. 92/2012).

Il rinvio può essere interpretato come un passo verso l'unificazione dei meccanismi di accertamento della disponibilità del lavoro ai fini dell'erogazione delle prestazioni previdenziali con quelli relativi all'accertamento dello *status* di disoccupato ai fini della sottoposizione alle politiche attive del lavoro. Tuttavia, il legislatore ha perso, ancora una volta, l'occasione per realizzare il necessario raccordo tra le norme in materia di politiche attive del lavoro e le disposizioni previdenziali di tutela della disoccupazione²⁶⁸.

Ed infatti, la perdita dello *status* di disoccupato continua ad essere regolamentata diversamente sui due versanti. Sul versante delle politiche attive del lavoro, l'art. 4 del d.lg.vo n. 181 del 2000, come modificato dall'art. 4, comma 33, lett. c) della l. 92/2012, prevede la decadenza dallo *status* di disoccupato, in caso di mancata presentazione senza giustificato motivo alla convocazione del servizio competente e in caso di rifiuto, senza giustificato motivo, di una *congrua* offerta di lavoro a tempo pieno e indeterminato o determinato ovvero di lavoro "temporaneo" nell'ambito dei bacini, distanza dal domicilio e tempi di trasporto con mezzi pubblici, stabiliti dalle Regioni.

Sul versante degli ammortizzatori sociali, invece, l'art. 4 della l. n. 92/2012 stabilisce che il destinatario di una indennità di disoccupazione o di

²⁶⁸ S. RENGÀ, *Bilateralità e sostegno del reddito tra autonomia e eteronomia*, cit., p. 62.

inoccupazione, decade dalla prestazione quando rifiuti di partecipare senza giustificato motivo ad una iniziativa di politica attiva o di attivazione proposta dai servizi competenti o non vi partecipi regolarmente; e quando non accetti un'offerta di lavoro inquadrato in un livello retributivo superiore ad almeno il 20 % rispetto all'importo lordo dell'indennità cui ha diritto (art. 4, co 41 lett b), L. 92/2012) che debba svolgersi “in un luogo che non dista più di 50 chilometri dalla residenza del lavoratore o comunque che è raggiungibile mediamente in 80 minuti con i mezzi di trasporto pubblici (art. 4, co. 42, L. 92/2012)”.

Il lavoratore beneficiario, invece, di una prestazione di sostegno del reddito in costanza di rapporto di lavoro decade dal trattamento quando rifiuti di essere avviato ad un corso di formazione o riqualificazione o non lo frequenti regolarmente, senza giustificato motivo²⁶⁹. Si noti come per la prima volta, dunque, il legislatore assegna un significato alla “congruità” dell'offerta di lavoro, utilizzando il parametro economico della sostanziale “equivalenza” della nuova retribuzione rispetto al trattamento di cui agli ammortizzatori sociali, sebbene non sia presente alcun riferimento alla professionalità del lavoratore, con conseguenti dubbi di compatibilità con l'art. 2013 c.c. in costanza di lavoro, e con l'art. 4 Cost. laddove stabilisce il dovere di ogni cittadino a svolgere un'attività o una funzione “secondo le proprie possibilità e la propria scelta”²⁷⁰.

Dunque, con riferimento all'offerta di lavoro che il lavoratore disoccupato non può rifiutare, pena la decadenza dal trattamento previdenziale, vengono definiti solo i parametri della *congruità* reddituale e geografica, nella perdurante mancata definizione di quella professionale. Emerge in tal modo un deciso inasprimento della c.d. *condizionalità* dei trattamenti di sostegno al reddito, sia con riferimento alla più ampia previsione circa le misure di politica attiva alle quali il disoccupato deve partecipare, sia con riferimento alla più stringente definizione dei caratteri dell'offerta di lavoro da accettare, pena la decadenza dal trattamento previdenziale²⁷¹.

²⁶⁹ In tema v. S. SPATTINI, *Politiche attive e condizionalità dei sussidi: il ruolo dei servizi attivi per l'impiego*, in *La Nuova riforma del lavoro*, a cura di M. MAGNANI-M- TIRABOSCHI, Giuffrè, Milano, 2012, pp. 376 e ss.

²⁷⁰ A. L. FRAIOLI, *Le tutele contro la disoccupazione*, cit., p. 110.

²⁷¹ I. MARIMPIETRI, *L' A.S.P.I. (assicurazione sociale per l'impiego)*, cit., p. 16.

I termini del raccordo tra il piano relativo alle politiche attive del lavoro e quello dei trattamenti previdenziali di sostegno al reddito, con riferimento al profilo della condizionalità dei trattamenti previdenziali di disoccupazione, sono tali da comportare la solo *parziale* proiezione della nozione di stato di disoccupazione rilevante ai fini delle politiche attive del lavoro, governate dalla legislazione regionale, sul versante dei trattamenti di sostegno al reddito, di competenza esclusiva statale, di modo che mentre rimane escluso il godimento della prestazione previdenziale in assenza dello stato di disoccupazione, è “ben possibile il mantenimento dello stato di disoccupazione (e dunque il mantenimento del lavoratore disoccupato *in carico* ai servizi per l’impiego) pur a fronte della decadenza dalla prestazione previdenziale in ragione del mancato adempimento degli oneri previsti dall’art. 4, co. 41, L. 92/2012”²⁷².

Ed inoltre, sempre nell’ambito del fallito tentativo di un raccordo più stringente tra stato di disoccupazione, trattamenti previdenziali e politiche attive, rileva il profilo, divenuto ancora più problematico alla luce delle sopraggiunte modifiche legislative alla L. 92/2012 ad opera del D.L. n. 76/2013, conv. in L. 99/2013, relativo alla configurazione dello *status* di disoccupato, ai fini della percezione del trattamento di sostegno al reddito, in presenza dello svolgimento di un’attività lavorativa durante il periodo di disoccupazione.

Infatti, la permanenza dello stato di disoccupazione continua ad essere richiesta, in via di principio, come condizione per il mantenimento del diritto alla relativa prestazione (art. 2, c. 14); tuttavia, è previsto che il disoccupato possa svolgere, entro certi limiti, attività lavorative, con effetti differenziati, a seconda che si tratti di lavoro subordinato o di lavoro autonomo²⁷³.

Al riguardo, la nuova disciplina prevede che lo stato di disoccupazione ai fini previdenziali non sia interrotto dall’impiego in un rapporto di lavoro subordinato di durata inferiore ai 6 mesi. In tal caso, l’indennità viene sospesa e riprende poi alla cessazione del rapporto con possibilità di far valere, ai fini di un nuovo trattamento di disoccupazione, i periodi di contribuzione relativi a detta attività. Se, invece, si tratta di attività di lavoro autonomo, la conservazione dello

²⁷² I. MARIMPIETRI, *L’A.S.P.I. (assicurazione sociale per l’impiego)*, cit., p. 17.

²⁷³ M. CINELLI, *Gli ammortizzatori sociali nel disegno di riforma del mercato del lavoro*, cit., p. 14.

stato di disoccupazione e del diritto alla relativa prestazione, sia pure in forma ridotta, sarà subordinata al fatto che il beneficiario ricavi da detta occasionale attività un reddito “inferiore al limite utile ai fini della conservazione dello stato di disoccupazione” (art. 2, c. 17).

In materia di servizi all’impiego e politiche attive, la legge di riforma 92/2012 (art. 4, co 33 lett c)) modificando l’art. 4 co 1, lett a) D.lgs 181/2000, espungeva da tale norma la disposizione che prevedeva la “conservazione” dello stato di disoccupazione in presenza dello svolgimento, da parte del soggetto preso in carico dai servizi, di una attività lavorativa marginale, intendendosi per tale quella che assicurasse “un reddito annuale non superiore al reddito minimo personale escluso da imposizione”. Al contempo, la L. 92/2012 manteneva ferma la possibilità di acquisire e conservare lo status di disoccupazione a fronte dello svolgimento di rapporti di lavoro marginali sotto il profilo reddituale: lo svolgimento di prestazioni di lavoro accessorio ai sensi dell’art. 70 D.Lgs. 276/2003 e, quindi, di una attività di lavoro che non dà luogo, con riferimento alla totalità dei committenti, a compensi superiori a 5000 euro nel corso di un anno solare, non incide, invero, “sullo stato di disoccupato o inoccupato del prestatore di lavoro accessorio” (art. 72, co. 3, D.Lgs. 276/2003).

Per il soggetto disoccupato percettore dell’indennità di disoccupazione veniva, tuttavia, ristretta la possibilità di svolgere lavori marginali sotto il profilo reddituale dal momento che – almeno per l’anno 2013 – questi può svolgere prestazioni di lavoro accessorio, in tutti i settori produttivi, nel limite massimo di 3000 euro di corrispettivo per anno solare²⁷⁴.

Successivamente, il legislatore del Governo Letta ha ripristinato la disposizione di cui all’art. 4, co. 1, lett. a), D. Lgs. 181/2000, in base alla quale viene conservato lo stato di disoccupazione “a seguito di svolgimento di attività lavorativa tale da assicurare un reddito annuale non superiore al reddito minimo personale escluso da imposizione”. Ciò, invero pone il problema relativo alla cumulabilità o meno dell’indennità di disoccupazione con il reddito ricavato da tale attività lavorativa.

²⁷⁴ I. MARIMPIETRI, *L’ A.S.P.I. (assicurazione sociale per l’impiego)*, cit., p. 10.

L'assunzione a presupposto, per la fruizione dell'indennità di disoccupazione, della nozione legale di stato di disoccupazione di cui al D.Lgs. 181/2000 comporta, in assenza di una norma di segno contrario sul piano dell'ordinamento previdenziale, la piena cumulabilità del trattamento di sostegno al reddito con l'eventuale svolgimento di un lavoro marginale, sotto il profilo reddituale, quale quello previsto dall'art. 4, co. 1, lett. a) D. Lgs. 181/2000. A questo punto, tuttavia, risultano di non semplice lettura sistematica le norme, mantenute in vigore, relative alla possibilità di svolgimento di lavoro accessorio da parte del percettore dell'indennità di disoccupazione nel limite di 3000 euro di corrispettivo annui, nonché la stessa disposizione che prevede la sospensione del trattamento di sostegno al reddito, e dunque la totale incumulabilità tra reddito ed indennità di disoccupazione, in presenza dello svolgimento di attività lavorativa subordinata sino a sei mesi²⁷⁵.

Al fine di coordinare la tutela del reddito e le politiche attive del lavoro, la legge n. 92 prevede, inoltre, che entro il 30 giugno 2013 l'INPS predisponga e metta a disposizione dei servizi competenti di cui all'articolo 1, 2° comma, lettera g), d.lgs. n. 181/2000, una banca dati telematica contenente i dati individuali dei beneficiari di ammortizzatori sociali, con indicazione dei dati anagrafici, di residenza e domicilio, dei dati essenziali relativi al tipo di ammortizzatore sociale di cui beneficia (art. 4, 35° comma). Rispetto a quella di cui all'art. 10, d.m. 46441/2009, la suddetta banca dati non limita le informazioni possedute alle sole politiche passive, poiché include anche quelle attive, obbligando i servizi competenti ad alimentarla con l'inserimento dei dati essenziali concernenti le azioni di politica attiva e di attivazione svolte nei confronti dei beneficiari di ammortizzatori sociali (36° comma). Ciò ai fini di verificare l'erogazione delle stesse in misura non inferiore ai livelli essenziali.

Pertanto, al miglioramento delle prestazioni di politica attiva da parte dei servizi per l'impiego è finalizzata l'istituzione di un sistema di premialità per la ripartizione delle risorse del Fondo sociale europeo, basato sulle risultanze di uno stipulando accordo in Conferenza Unificata, ed in coerenza con i documenti di

²⁷⁵ I. MARIMPIETRI, *L' A.S.P.I. (assicurazione sociale per l'impiego)*, cit., p. 12.

programmazione degli interventi cofinanziati con fondi strutturali europei (art. 4, 34° comma).

Si tratta del medesimo sistema già utilizzato per la ripartizione delle risorse in materia di formazione professionale, che avviene annualmente mediante decreto ministeriale, tenendo conto della capacità formativa espressa dal singolo sistema regionale nell'anno trascorso. Tuttavia, l'idea del sistema di premialità per la ripartizione del fondo sociale europeo, legato alla prestazione di politiche attive e servizi per l'impiego, rimane nella vaghezza del disposto normativo²⁷⁶.

La banca dati, il sistema di monitoraggio dei servizi e tali meccanismi di premialità, devono essere attuati "senza nuovi o maggiori oneri a carico della finanza dello stato" (art. 4, 37 ° comma), a discapito, ancora una volta, dell'auspicato equilibrio fra responsabilità dei disoccupati ed efficienza dei servizi pubblici per l'impiego²⁷⁷.

Vengono, poi, semplificate le procedure in materia di acquisizione dello stato di disoccupazione (art. 4, 38° comma). Nei casi di presentazione di una domanda di indennità nell'ambito dell'Assicurazione Sociale per l'Impiego, la riforma Fornero prevede che la dichiarazione di disponibilità *ex* art. 2, 1° comma, d.lgs. n. 181/2000, possa essere resa dall'interessato direttamente all'INPS, che la trasmette al servizio competente per territorio mediante il sistema informativo.

Visto che la banca dati è affidata all'INPS, il sistema di gestione delle informazioni si caratterizza per essere sempre più Inpscentrico. Ciò è confermato dall'obbligo, posto in capo a Regioni e Province, di mettere a disposizione dell'INPS, secondo modalità dallo stesso indicate, le informazioni di propria competenza necessarie per il riconoscimento degli incentivi all'assunzione, ivi comprese le informazioni relative all'iscrizione nelle liste di mobilità, di cui all'art. 6, legge n. 223, e le informazioni relative al possesso dello stato di disoccupazione e alla sua durata, ai sensi del d.lgs. n. 181/2000. Le medesime informazioni sono messe inoltre a disposizione del Ministero del lavoro e delle

²⁷⁶ S. RENGÀ, *Bilateralità e sostegno del reddito tra autonomia e eteronomia*, cit., p. 102.

²⁷⁷ S. RENGÀ, *Bilateralità e sostegno del reddito tra autonomia e eteronomia*, cit., p. 67. In tema v. anche A. ALAIMO, *Politiche attive, servizi per l'impiego e stato di disoccupazione*, in *Il Nuovo Mercato Del Lavoro*, cit., pp. 648 ss.

politiche sociali, per la pubblicazione nella Borsa continua nazionale del lavoro di cui all'art. 15, d.lgs. n. 276/2003 (39° comma).

Per quanto riguarda nello specifico la “tutela in costanza di rapporto di lavoro”, connessa alla sospensione dell’attività lavorativa e non alla cessazione del rapporto di lavoro, questa è notoriamente affidata alla CIG, ordinaria e straordinaria, cui, a partire dal 2008, si sono affiancati la CIG in deroga e il trattamento di disoccupazione per massimo 90 giornate *ex art.* 19, comma 1, del d.l. n. 185/2008. Vi sono poi le tutele di matrice negoziale, a carico dei fondi bilaterali (ad esempio edilizia), ovvero dei fondi *ex art.* 2, 28° comma, legge n. 662/1996²⁷⁸.

Nell’ambito del nuovo sistema delineato dalla l. n. 92/2012, viene prevista l’eliminazione dell’intervento Cigs *ex art.* 3, legge n. 223, a decorrere dal 1° gennaio 2016, per le imprese assoggettate a procedura concorsuale²⁷⁹, a cui si accompagna il venir meno dell’esonero del datore di lavoro dal pagamento della quota di TFR maturata in costanza di Cigs, ove faccia seguito il licenziamento dei lavoratori.

D’altra parte, sembra sopravvivere l’intervento per le grandi imprese in amministrazione straordinaria, previsto dall’art. 7, comma 10-ter, legge n. 236/1993, dal momento che, a differenza delle altre procedure richiamate nell’art. 3, l’attività non cessa, anzi deve proseguire per il salvataggio dell’impresa in crisi e insolvente, mediante prosecuzione, riattivazione, o riconversione delle attività (art. 1, d.lgs. n. 270/1999). Come è da ritenere che sopravviva l’intervento per crisi con cessazione dell’attività dell’intera azienda, di un settore di attività, di uno o più stabilimenti o parte di essi, *ex art.* 1, 1° comma, d.l. n. 249/2004, che presuppone uno specifico accordo in sede governativa e programmi anche formativi, per la ricollocazione dei lavoratori, a condizione che nei primi dodici mesi di CIGS per crisi sia stato avviato concretamente il piano di gestione delle eccedenze occupazionali.

²⁷⁸ D. GAROFALO, *Gli ammortizzatori sociali per la Riforma Fornero*, cit., p. 1008.

²⁷⁹ Critico è il giudizio sull’abrogazione dell’art. 3, legge n. 223 di G. FERRARO, *Ammortizzatori sociali e licenziamenti collettivi nella riforma del mercato del lavoro*, in *Mass. giur. lav.*, 2012, p. 490, secondo cui il legislatore della riforma non ha tenuto conto della funzione fisiologica riconnessa a tale causale di intervento (che è quella di favorire il mantenimento dell’unitarietà aziendale con il suo potenziale produttivo) privilegiando il profilo patologico.

Inoltre, viene reso strutturale l'intervento CIGS, introdotto in via temporanea nel lontano 1993, per le imprese commerciali e le agenzie di viaggio e turismo, compresi gli operatori turistici, con più di cinquanta dipendenti e per le imprese di vigilanza con più di 15 dipendenti, oltre che per le imprese del trasporto aereo e del sistema aeroportuale a prescindere dal numero dei dipendenti. Un ulteriore elemento di novità riguarda i lavoratori portuali, prevedendosi una indennità per il mancato avviamento al lavoro (art. 3, 2° comma), ma anche in questo caso si tratta della stabilizzazione di una misura preesistente a termine, introdotta con l'art. 19, 12° comma, d.l. n. 185/2008, estesa di anno in anno sino al 2012.

Per quanto riguarda il sistema degli ammortizzatori in deroga, la legge di riforma interviene solo su quelli di matrice statale, mentre nulla è previsto sull'intervento regionale, la cui centralità nel contesto di crisi produttiva e occupazionale degli ultimi anni è stata precedentemente evidenziata.

Nello specifico, per il periodo transitorio fissato nel quadriennio 2013-2016, gli interventi in deroga consentiti riguardano la concessione di trattamenti CIG e mobilità "in deroga alla normativa vigente", anche con riferimento a settori produttivi e aree regionali, a) sulla base di specifici accordi governativi; b) per periodi non superiori a 12 mesi, anche senza soluzione di continuità; c) nei limiti delle risorse finanziarie stanziare. Il secondo intervento è la proroga, alle stesse condizioni previste per il primo intervento, dei trattamenti di CIG e mobilità concessi ai sensi dell'art. 33, 21° comma, legge n. 183/2011, nonché di quelli prima esaminati.

Per entrambe le proroghe opera il *decalage* e cioè, la riduzione del trattamento in misura pari al 10% per la prima proroga, al 30% per la seconda e al 40% per le successive²⁸⁰, nonché la condizione della frequenza da parte dei lavoratori di specifici programmi di reimpiego. Al riguardo, è stato soppresso l'originario riferimento all'organizzazione dei corsi da parte delle Regioni, a conferma del progressivo arretramento in atto delle competenze e degli interventi di queste ultime per la scarsità delle risorse disponibili²⁸¹.

²⁸⁰ Comparativamente «al ribasso», rispetto a quanto ad oggi vigente, secondo M. CINELLI, *Gli ammortizzatori sociali nel disegno di riforma del mercato del lavoro*, cit., p. 13.

²⁸¹ D. GAROFALO, *Gli ammortizzatori sociali per la Riforma Fornero*, cit., p. 1010.

La vera novità, infine, risiede nell'estensione della tutela in costanza di rapporto attraverso il *welfare* negoziale, prevedendosi l'obbligatoria istituzione presso l'INPS per tutti i settori e per le imprese sopra i 15 dipendenti di Fondi di solidarietà, in sostituzione dell'intervento CIGO-CIGS, con totale contribuzione a carico dei datori di lavoro e in parte dei lavoratori. Ove le parti sociali non costituiscano il Fondo, scatterà un intervento sostitutivo con la istituzione, a mezzo di decreto interministeriale, di un Fondo di solidarietà residuale. Completa tale disegno la riconversione dei fondi interprofessionali. Per gli spazi residui di utilizzo della CIG è prevista la possibilità per il Comitato Amministratore INPS di rimodulare le aliquote di contribuzione in funzione dell'equilibrio di gestione, senza prefissione di alcun tetto.

In sintesi, la tutela del reddito "interna" al rapporto di lavoro viene strutturata sulla base di un sistema tripartito, costituito: dalla Cassa integrazione guadagni, la cui operatività viene conservata nella sua struttura originaria, salve l'abolizione, a decorrere dal 2016, dell'intervento straordinario nelle procedure concorsuali, di cui all'art. 3, l. n. 223/1991 (art. 2, c. 70), e, per converso, la stabilizzazione di forme di intervento finora assicurate solo in via precaria²⁸²; in secondo luogo, dalla Cassa integrazione "in deroga", sia pure in via transitoria, cioè fino a tutto il 2016, ad attivazione discrezionale da parte del Governo e nei limiti di risorse finanziarie predeterminate (art. 2, cc. 64-66); ed infine, dai "Fondi bilaterali di solidarietà", la cui costituzione è affidata all'iniziativa delle "organizzazioni sindacali e imprenditoriali comparativamente più rappresentative a livello collettivo" (art. 3, c. 4), con la previsione, per il caso della eventuale mancata costituzione, di un "Fondo di solidarietà residuale", di iniziativa governativa, nonché di un "modello alternativo" di Fondo bilaterale, riservato ai settori "nei quali siano operanti consolidati sistemi di bilateralità",

²⁸² Quali quelle a favore delle imprese commerciali e delle agenzie di viaggio e di turismo con più di 50 dipendenti, delle imprese di vigilanza con più di 15 dipendenti e , in sostituzione del trattamento già previsto dall'art. 1- *bis*, l. n. 291/2004 e dall'art. 2, l. n. 203/2008 (art. 3, comma 46), delle imprese del trasporto aereo e dei servizi aeroportuali, a prescindere dal numero dei dipendenti (art. 3, comma 1)

previo adeguamento delle fonti istitutive di questi, e “ammorbidito” rispetto al “modello base”²⁸³.

3.2 Gli enti bilaterali come nuovo fulcro del sistema

L’obiettivo contenuto nella riforma Fornero di universalizzazione della tutela del reddito in costanza di rapporto di lavoro è affidato prevalentemente ai Fondi di solidarietà bilaterali. Ed invero, la scelta di politica sociale compiuta in relazione a tali fondi, pur collocandosi in linea di continuità con i precedenti del passato, costituisce uno “scossone sistematico”²⁸⁴ nell’area degli ammortizzatori sociali, portandoli alle estreme conseguenze²⁸⁵.

Il riferimento normativo implicito del nuovo istituto è il modello già configurato dall’art. 2, c. 28, l. n. 662/1996 (legge finanziaria 1997) per l’apprestamento di forme di assistenza e previdenza in favore di lavoratori in esubero, impiegati in settori, diversi da quello industriale, non coperti dal sistema degli ammortizzatori sociali²⁸⁶. Il “modello” è caratterizzato dal potere del Governo di emanare disposizioni atte a promuovere e regolamentare la costituzione da parte della contrattazione collettiva di fondi destinati ad assicurare ai lavoratori prestazioni varie (dalla formazione e riqualificazione professionale, a prestazioni economiche a sostegno del reddito) e, dall’ulteriore accreditamento della risalente esperienza degli enti bilaterali²⁸⁷.

I fondi sono previsti a costituzione “obbligatoria”, presso tutte le imprese con più di 15 dipendenti appartenenti a settori non coperti dalla normativa in materia di integrazioni salariali (art. 3, c. 10). La finalità è quella di assicurare ai lavoratori dipendenti di datori di lavoro non rientranti nel campo di intervento

²⁸³ M. CINELLI, *Gli ammortizzatori sociali nel disegno di riforma del mercato del lavoro*, cit., p. 21.

²⁸⁴ S. RENGÀ, *Bilateralità e sostegno del reddito tra autonomia e eteronomia*, cit., p. 117.

²⁸⁵ G. FERRARO, *Ammortizzatori sociali e licenziamenti collettivi nella riforma del mercato del lavoro*, cit., p. 491, parla di previdenza di “mestiere”, come evoluzione del modello “assicurativo-contributivo” e sottolinea la forte connessione funzionale fra tutele pubbliche e private.

²⁸⁶ M. CINELLI, *Gli ammortizzatori sociali nel disegno di riforma del mercato del lavoro*, cit., p. 21.

²⁸⁷ G. SIGILLO MASSARA, *La legge n. 662/1996 e i fondi di settore*, in *Scritti in memoria di S. Hernandez*, in *Dir. lav.* 2003, I, p. 790 ss.

della CIG una tutela in costanza di rapporto di lavoro, nei casi di riduzione o sospensione dell'attività lavorativa, per cause tipizzate dalla normativa in materia di CIGO e CIGS. Si tratta, sostanzialmente, di fondi sostitutivi, il cui ambito di intervento è ricavabile in negativo da quello della CIG²⁸⁸.

L'attivazione dei fondi è rimessa ad accordi e contratti collettivi, anche intersettoriali, stipulati dalle organizzazioni sindacali e imprenditoriali comparativamente più rappresentative a livello nazionale, entro 180 giorni dall'entrata in vigore della legge n. 92. L'individuazione dell'ambito di applicazione dei fondi con riferimento al settore di attività e alla natura giuridica dei datori di lavoro, compete, invece, ai decreti "non regolamentari" del Ministero del lavoro e del Ministero dell'economia²⁸⁹, che istituiscono i fondi come gestione dell'Inps, dunque senza attribuzione di personalità giuridica²⁹⁰.

A dette fonti eteronome, infatti, dovrà farsi ricorso: quanto ad ambito di applicazione del Fondo stesso, compresa la "soglia dimensionale" o "classe di ampiezza"; quanto a disciplina delle prestazioni; quanto a entità delle aliquote contributive; quanto ad eventuali modifiche dell'atto istitutivo; quanto, infine, a costituzione del comitato amministratore. Difatti, è previsto che alla gestione di ciascun Fondo sia chiamato a provvedere un comitato amministratore nominato dal Ministro e composto da esperti designati dalle organizzazioni sindacali e da rappresentanti dei ministeri vigilanti ma è anche previsto che alle riunioni di

²⁸⁸ D. GAROFALO, *Gli ammortizzatori sociali per la Riforma Fornero*, cit., p. 1010. Si tratta dei fondi utilizzabili dalle imprese che hanno la forza lavoro di seguito indicata: commercio da 16 a 50 dipendenti; artigianato con più di 15 dipendenti, salvo che risentano dell'influsso gestionale prevalente di una impresa rientrante nel campo di intervento della CIG (art. 12, legge n. 223); agenzie di viaggio e turismo da 16 a 50 dipendenti; credito; assicurazioni; poste; ferrovie; società di gestione aeroportuale e società da queste derivate (con abrogazione dell'art. 2, 37° comma, legge n. 203/2008, che prevedeva l'intervento CIGS e la mobilità per queste società); società di gestione del trasporto aereo (con abrogazione dell'art. 1-bis, legge n. 291/2004, che prevedeva l'intervento CIGS e la mobilità per queste società).

²⁸⁹ Si veda anche l'art. 7, comma 5° bis, l. n. 99/2013.

²⁹⁰ Tale meccanismo regolativo, derivante da un intreccio ibrido tra fonti privatistiche e fonti pubblicistiche, secondo G. FERRARO, *Ammortizzatori sociali e licenziamenti collettivi nella riforma del mercato del lavoro*, cit., p. 492, garantisce la stabilità e l'operatività dei fondi con la conseguente efficacia di carattere generale sottraendoli così ai dubbi, anche costituzionali, che hanno investito l'azione degli enti bilaterali. Anzi nella riforma vi è un implicito accantonamento dell'esperienza degli enti bilaterali. Di intreccio tra pubblico e privato parla anche M. CINELLI, *Gli ammortizzatori sociali nel disegno di riforma del mercato del lavoro*, cit., p. 23, secondo cui la regolamentazione eteronoma (decreti interministeriali) appare suscettibile di irrigidire molto le condizioni di operatività del nuovo istituto.

detto comitato partecipi il collegio sindacale dell'Inps, e, con voto consultivo, il relativo direttore generale (o un suo delegato).

Tra i destinatari della protezione non sono immediatamente inclusi i dirigenti, ai quali sono applicabili le prestazioni dei fondi e i correlativi obblighi contributivi solo se ciò è “espressamente previsto” dalle fonti istitutive dei fondi²⁹¹. Peraltro, sembra doversi escludere che la citazione degli accordi collettivi tra le fonti istitutive dei fondi indichi una inclusione dei lavoratori parasubordinati fra i soggetti protetti, data l'assenza del richiamo alla figura del committente nella disciplina normativa, oltre al fatto di individuare l'ambito applicativo sempre con riferimento ai settori e non a specifiche categorie di lavoratori o di contratti di lavoro. Inoltre, gli accordi vengono qualificati come collettivi ma i fondi finanziati essenzialmente dai datori di lavoro, il che non accade nel caso dei parasubordinati²⁹².

Gli accordi e i contratti costitutivi dei fondi possono prevedere che in essi confluisca l'eventuale fondo interprofessionale istituito dalle medesime parti firmatarie ai sensi dell'art. 118 della l. n. 388/2000, in tal caso nel fondo bilaterale può confluire l'eventuale fondo interprofessionale, già istituito, nonché il contributo integrativo *ex art. 25, 4° comma*, legge n. 845/1978, ad esso destinato. La previsione di tale confluenza dei fondi nel sistema della bilateralità, per la verità, ha suscitato in dottrina alcune perplessità in merito alla circoscrizione ai soli fondi ove vi sia coincidenza tra le parti firmatarie (dal momento che i fondi interprofessionali operano a livello intersettoriale); al limite dei 15 dipendenti fissato per i fondi di solidarietà che accrescerebbe ulteriormente la disomogeneità tra le due tipologie di fondi²⁹³, nonché in merito ad un presupposto sviamento dei fondi dall'obiettivo della formazione a quello di sostegno del reddito²⁹⁴.

La obbligatorietà della costituzione dei fondi da riferirsi alle organizzazioni sindacali, insieme alla forte componente eteronoma nella loro regolamentazione, pone un problema di compatibilità con il principio di cui all'art. 39, c. 1, Cost.,

²⁹¹ A. TURSI, *I fondi di solidarietà bilaterali*, in *Il Nuovo Mercato del Lavoro*, cit., pp. 483 e ss.

²⁹² A. TURSI, *I fondi di solidarietà bilaterali*, in *Il Nuovo Mercato del Lavoro*, cit., pp. 492 e ss.

²⁹³ In argomento si v. E. CARMINATI, L. CASSANO, M. TIRABOSCHI, *L'intervento sui fondi interprofessionali per la formazione continua. I nuovi fondi di solidarietà*, in *La nuova riforma del lavoro*, a cura di M. MAGNANI, M. TIRABOSCHI, Giuffrè, Milano, 2012, pp. 384 e ss.

²⁹⁴ S. RENGÀ, *Bilateralità e sostegno del reddito tra autonomia e eteronomia*, cit., p. 106.

sicché la maggior parte della dottrina ha sostenuto che detta obbligatorietà debba intendersi piuttosto come «doverosità dello strumento»²⁹⁵, ovvero sostenendosi che non di obbligo si tratterebbe, ma di onere²⁹⁶. Ed infatti, nella ipotesi di inerzia delle parti sociali è prevista l'istituzione di un *Fondo di solidarietà residuale* per l'integrazione salariale, per quei settori, tipologie di datori di lavoro e classi dimensionali comunque superiori ai 15 dipendenti, non coperti dalla normativa in materia di integrazione salariale, per i quali non siano stipulati entro il 31 marzo 2013 gli accordi collettivi di attivazione (19° comma). Il Fondo residuale, operativo dal 1° gennaio 2014, garantisce la stessa prestazione sostitutiva base dei fondi bilaterali, non anche le prestazioni aggiuntive (art. 3, 4° e 19° c.)²⁹⁷. Si riscontra, in tal modo, un “sistema di tutele legalmente necessitato, con correlata obbligatorietà della partecipazione ad esso da parte dei destinatari, secondo lo schema proprio della sussidiarietà orizzontale, che esige l'intervento pubblico solo ove necessario per sussidiare il carente intervento privato”²⁹⁸. Ed è il Fondo residuale a sanzionare l'obbligatorietà del sistema.

Ciò induce a rilevare come, a differenza dei contributi versati ai fondi di cui all'art. 2, 28° comma, che hanno natura privata, trovando la loro fonte nel contratto collettivo istitutivo dei fondi, reso in seguito efficace *erga omnes* dal decreto ministeriale di recepimento, i contributi ai fondi Fornero siano dichiarati obbligatori per legge ed hanno natura pubblica²⁹⁹.

È previsto anche che Fondi di solidarietà bilaterali, a costituzione facoltativa, possano essere costituiti al fine di operare nei settori già coperti dalla normativa in materia di integrazioni salariali, al fine di integrarne le relative prestazioni.

²⁹⁵ M. CINELLI, *Gli ammortizzatori sociali nel disegno di riforma del mercato del lavoro*, cit., p. 22; G. FERRARO, *Ammortizzatori sociali e licenziamenti collettivi nella riforma del mercato del lavoro*, cit., p. 492.

²⁹⁶ G. SIGILLÒ MASSARA, *La tutela del reddito nel d.d.l. di riforma del mercato del lavoro. Uno sguardo di insieme*, in *Mass. giur. lav.*, 2012, spec. 599. Peraltro i fondi in questione, sempre secondo G. FERRARO, *Ammortizzatori sociali e licenziamenti collettivi nella riforma del mercato del lavoro*, cit., p. 492, si differenziano da quelli di previdenza complementare per l'obbligatorietà della loro istituzione e la conseguente vincolatività di carattere generale nei confronti di tutti i possibili destinatari, risultando ancora più marcata l'interdipendenza funzionale tra le tutele di carattere pubblicistico e quelle che vengono integralmente delegate alle parti private.

²⁹⁷ Tali commi sono stati modificati dall'art. 1, 251° c. lett a), l. n. 228/2012 e dall'art. 7, 5° c. lett. c), nn. 1,2 e 4 l. n. 99/2013

²⁹⁸ A. TURSI, *I fondi di solidarietà bilaterali*, in *Il Nuovo Mercato del Lavoro*, cit., p. 507.

²⁹⁹ S. RENGÀ, *Bilateralità e sostegno del reddito tra autonomia e eteronomia*, cit., p. 119.

Nei settori nei quali siano operanti, alla data dell'entrata in vigore della legge n. 92, "consolidati sistemi di bilateralità e in considerazione delle peculiari esigenze dei predetti settori" è stato introdotto, invece, il "modello alternativo" dei fondi di solidarietà bilaterali.

La previsione appare quanto mai opportuna, anche in relazione alle ridotte dimensioni dei datori di lavoro operanti nei settori "ad elevata bilateralità" (in particolare, l'artigianato, il turismo, l'edilizia) che rischia di lasciare esclusi dalla tutela gran parte degli operatori di settore che non raggiungono i 16 dipendenti³⁰⁰.

In questo caso, il modello di riferimento del passato più vicino sembra essere quello dell'art. 19 della l. n. 2/2009. Secondo il nuovo modello "alternativo", le organizzazioni sindacali e imprenditoriali, comparativamente più rappresentative a livello nazionale, possono nello stesso termine previsto per l'attivazione dei fondi bilaterali³⁰¹, adeguare le fonti istitutive dei rispettivi fondi bilaterali, alle finalità dell'art. 3, prevedendo misure di sostegno al reddito in costanza di rapporto di lavoro in caso di riduzione o sospensione dell'attività lavorativa.

Il modello risulta però meno eteronomamente contingentato, al punto da definire l'adeguamento dei fondi pre-esistenti come una forma di "bilateralità pura" in contrapposizione a quella "spuria" dei nuovi fondi, rispetto ai quali l'intervento eteronomo è più incisivo³⁰². Infatti, viene lasciato agli accordi e ai contratti collettivi di definire l'aliquota della contribuzione ordinaria (purché non inferiore allo 0,20 per cento), la tipologia di prestazioni, l'adeguamento dell'aliquota in funzione dell'andamento della gestione ovvero dell'aggiornamento delle prestazioni, i criteri e i requisiti per la gestione del fondo stesso³⁰³. Gli accordi istitutivi non sono recepiti in decreti ministeriali, né i fondi vengono costituiti presso l'Inps, come avviene nel modello base di bilateralità congegnato dalla riforma. D'altra parte, alla disciplina ministeriale è rimessa la determinazione dei requisiti di professionalità ed onorabilità dei gestori

³⁰⁰ G. SIGILLÒ MASSARA, *Le tutele previdenziali in costanza di rapporto*, cit., p. 90.

³⁰¹ A parere di G. SIGILLÒ MASSARA, *Le tutele previdenziali in costanza di rapporto*, cit., p. 90, trattasi di termine perentorio.

³⁰² F. LISO, *Prime osservazioni su alcuni aspetti fondamentali dei fondi bilaterali puri*, in www.bollettinoadapt.it, 2012, p. 2.

³⁰³ M. CINELLI, *Gli ammortizzatori sociali nel disegno di riforma del mercato del lavoro*, cit., p. 24.

dei fondi e dei criteri per la contabilità, oltre ad un rafforzamento del controllo e al monitoraggio dell'andamento del fondo³⁰⁴.

La prestazione sostitutiva, a carico di tutte e tre le tipologie di fondi di solidarietà, viene garantita attraverso l'erogazione di un "assegno ordinario di importo pari all'integrazione salariale, di durata non superiore a un ottavo delle ore complessivamente lavorabili da computare in un biennio mobile" (art. 3, cc. 4 e 31). Nel contempo, i fondi sia sostitutivi, sia quelli integrativi, cioè istituiti nei settori coperti dalla CIG, sono anche abilitati alla erogazione facoltativa di prestazioni integrative di quelle erogate dall'assicurazione sociale per l'impiego, di assegni straordinari a sostegno dei processi di esodi incentivati dei lavoratori anziani, di forme di concorso al "finanziamento di programmi formativi di riconversione o riqualificazione professionale" (art. 3, cc. 11 e 32)³⁰⁵.

Quanto agli aspetti finanziari si stabilisce che la provvista del Fondo sia costituita, in via principale, dalla "contribuzione ordinaria", fissata per decreto e "ripartita tra datori di lavoro e lavoratori nella misura, rispettivamente, di due terzi e di un terzo"; con l'aggiunta del "contributo addizionale" (quantificato per decreto, e comunque non inferiore all'1,5 per cento) a carico del datore di lavoro che ricorra alla sospensione o riduzione dell'attività lavorativa), e del "contributo straordinario" (in misura corrispondente al fabbisogno di copertura di bilancio) a carico del datore di lavoro che eroghi prestazioni straordinarie di supporto a processi di esodo incentivato di lavoratori anziani³⁰⁶. Invece, per il finanziamento del Fondo residuale si prevedono contributi fissati in via ordinaria per decreto a carico dei "settori coperti", e ripartiti tra datori di lavoro o lavoratori secondo gli stessi criteri validi per i Fondi bilaterali.

Si evince, pertanto, come il costo del *welfare* negoziale sia interamente addossato ai datori di lavoro e solo per il contributo obbligatorio, in quota ai

³⁰⁴ D. GAROFALO, *Gli ammortizzatori sociali per la riforma Fornero*, p. 1012.

³⁰⁵ M. CINELLI, *Gli ammortizzatori sociali nel disegno di riforma del mercato del lavoro*, p. 22.

³⁰⁶ Per rendere possibile il relativo adeguamento, è prevista (art. 3, c. 45) la revisione sia dei Fondi di solidarietà, di cui all'art. 2, c. 28, l. n. 662/1996 (art. 3, c. 47); sia del Fondo speciale per il sostegno del reddito e la riqualificazione del personale del trasporto aereo, di cui all'art. 1 *ter*, l. n. 291/2004 (art. 3, c. 44); sia del Fondo bilaterale di solidarietà diretto a favorire la riorganizzazione della Società Ferrovie dello Stato, di cui all'art. 59, c. 6, l. n. 449/1997.

prestatori di lavoro³⁰⁷. D'altra parte, tanto per i Fondi bilaterali (modello base e modello alternativo), quanto per il Fondo residuale è previsto l'obbligo del pareggio di bilancio, ponendosi serie questioni circa la garanzia di effettività della tutela, dal momento che le prestazioni, sia facoltative che obbligatorie, dovranno essere concesse "previa costituzione di specifiche riserve finanziarie, entro i limiti delle risorse acquisite"³⁰⁸.

Di conseguenza, il comitato amministratore non solo dovrà predisporre, fin dalla costituzione dei Fondi stessi, bilanci di previsione a 8 anni, ma dovrà esercitare la facoltà di proporre modifiche sia quanto ad importi delle prestazioni, sia quanto ad entità dei contributi ogni volta che ciò si renda necessario per garantire detto pareggio. Tale obbligo, comporta anche che, ove il comitato non adempia o comunque in caso di necessità di assicurare il pareggio di bilancio ovvero di far fronte a prestazioni già deliberate o da deliberare, l'aliquota contributiva possa essere modificata direttamente con decreto direttoriale dei Ministeri del Lavoro e dell'Economia con potere sostitutivo. In ogni caso, in assenza dell'adeguamento contributivo di cui al comma 29, l'INPS è tenuto a non erogare le prestazioni in eccedenza³⁰⁹, escludendosi, quindi, l'operatività del principio di automaticità delle prestazioni³¹⁰.

³⁰⁷ D. GAROFALO, *Gli ammortizzatori sociali per la riforma* Fornero, cit., p. 1013.

³⁰⁸ Così M. CINELLI, *Gli ammortizzatori sociali nel disegno di riforma del mercato del lavoro*, cit., p. 25.

³⁰⁹ I fondi, pur incardinati presso l'INPS, «restano in larga misura "separati" dal sistema pubblico di previdenza sociale; ed infatti, la legge impone una chiara autonomia finanziaria degli stessi, sia nella fase di costituzione delle provviste finanziarie, che in quella di erogazione delle prestazioni, che, ancora, in quella di gestione (G. SIGILLÒ MASSARA, *Le tutele previdenziali in costanza di rapporto*, cit., p. 91).

³¹⁰ V. M. CINELLI, *Gli ammortizzatori sociali nel disegno di riforma del mercato del lavoro*, cit., p. 25. In tema si veda, tuttavia, anche A. TURSI, *I fondi di solidarietà bilaterali*, cit. pp. 475 e ss., il quale sostiene che il principio di automaticità garantisce il diritto alla prestazione, ove non siano stati maturati i presupposti, quando l'imprenditore non abbia versato regolarmente i contributi dovuti (art. 2116 c.c.), mentre, nel caso in discussione, il diritto viene meno a causa della mancanza di provvista economica derivante da uno squilibrio finanziario del fondo.

3.3 Criticità della riforma Fornero e riflessi di ordine comunitario e costituzionale

Individuate le linee portanti della riforma degli ammortizzatori sociali attuata dalla l. n. 92/2012, è possibile effettuare alcune considerazioni. Si è già accennato a come, nel contesto di gravi crisi politica ed economica, il tentativo messo in atto nei pochi mesi a disposizione di un Governo a scadenza predeterminata si sia risolto in un'opera di razionalizzazione piuttosto che di vera innovazione ed universalizzazione degli istituti esistenti di tutela del reddito.

In una prospettiva di “flessicurezza”³¹¹, intesa come flessibilità nel rapporto di lavoro accompagnata però da una tutela del reddito e da opportunità di lavoro, la legge avviava una radicale riforma degli ammortizzatori sociali, trasformando l'indennità di disoccupazione nell'Aspi, con un ambito di applicazione più ampio (ma non ancora generale) e prevedendo correttivi alla cassa integrazioni guadagni nonché la cessazione definitiva di quella in deroga e dell'indennità di mobilità entro il 2016. Tuttavia, “il disegno riformatore è stato oggetto di forti critiche, sia nel merito che nella tecnica normativa”³¹².

L'aspetto politicamente più impegnativo, che la riforma doveva affrontare, era quello della correzione del carattere particolaristico del sistema e delle connesse inique differenze di trattamento³¹³. Eppure appare evidente come la l. n. 92/2012 non abbia proceduto, nemmeno parzialmente, ad un cambio di *modello* per ciò che concerne la protezione sociale del reddito in caso di disoccupazione. Nella misura in cui i soggetti destinatari della protezione sociale continuano ad essere selezionati attraverso la richiesta di requisiti di anzianità *assicurativa* e *contributiva* necessari per l'accesso alla prestazione previdenziale di disoccupazione, anche la nuova Assicurazione sociale per l'impiego si rivela

³¹¹ Sul tema cfr. L. ZOPPOLI, *La flexicurity dell'Unione europea: appunti per la riforma del mercato del lavoro in Italia*, in WP C.S.D.L.E. “Massimo D'Antona”.IT, 141/2012; M. T. CARINCI, *Il rapporto di lavoro al tempo della crisi: modelli europei e flexicurity "all'italiana" a confronto*, in *Giorn. dir. lav. rel. ind.*, 2012, p. 527; M. V. BALLESTRERO, *Declinazioni di flexicurity. La riforma italiana e la deriva spagnola*, in *Lav. dir.*, 2012, p. 441 ss.; F. TROS, *La flexicurity in Europa: può sopravvivere a una doppia crisi?*, in *Dir. rel. ind.*, 2013, p. 377; J. HEYES, *Flexicurity in crisis: European labour market policies in a time of austerity*, in *European journal of industrial relations*, 2013, p. 71 ss.

³¹² A. GARILLI, *Occupazione e diritto del lavoro. Le politiche del lavoro del governo Renzi* in WP CSDLE “Massimo D'Antona. IT-226/2014, p. 2.

³¹³ F. LISO, *Il «nuovo» trattamento di disoccupazione*, cit., p. 10.

strumento di protezione dei soli lavoratori *occupati* che perdono il lavoro, con l'esclusione dei soggetti che lo ricercano senza successo.

Del resto, vero è che l'ASpi realizza una estensione dell'ambito di tutela quasi all'intera categoria della subordinazione, tuttavia il lavoro parasubordinato resta confinato a misure sperimentali in base ai fondi stanziati. Inoltre, rispetto a quanto erogato con l'indennità di mobilità, l'ASpi, destinata a sostituirla, riduce la durata e rafforza il principio assicurativo rispetto ad importo e durata della prestazione.

Il requisito assicurativo e contributivo della nuova formula di tutela generale per la disoccupazione rimane rigorosamente selettivo, né la sua articolazione “di soccorso”, con la “miniAspi”, appare prospettare la possibilità di tutelare, seppure a condizioni ridotte, la vasta platea di “precariato spinto”, che la più grave crisi economica dal dopoguerra ad oggi rischia di consegnare definitivamente ad una condizione di fragilità ed emarginazione sociale³¹⁴.

L'obiettivo di un effettivo sistema di sicurezza sociale nel mercato del lavoro rimane traguardo lontano per larghe fasce di lavoratori deboli, come dimostra la scelta di lasciare fuori dal nuovo sistema di tutela generale per la disoccupazione le collaborazioni coordinate e continuative, anche a progetto³¹⁵. Pertanto, rimane aperto il problema relativo alla tutela dei lavoratori occupati nell'ambito della intera gamma dei rapporti di lavoro flessibile che, in ragione della discontinuità e frammentarietà del loro rapporto di lavoro, incontrano difficoltà ad integrare le condizioni di accesso, assicurative e contributive, alla prestazione previdenziale.

A tal fine, invero, la prestazione di disoccupazione mini-ASPI, prevista dall'art. 2, co. 20 ss. L. 92/2012, può essere ritenuta strumento importante di tutela di tali lavoratori, in ragione della non necessità del requisito assicurativo, ma la selettività che caratterizza anche tale forma di tutela lascia comunque fuori dalla protezione sociale del reddito i lavoratori occupati nell'ambito di rapporti di lavoro caratterizzati da una tale discontinuità dell'attività lavorativa da non

³¹⁴ M. CINELLI, *Il welfare tra risparmio e razionalizzazione. Gli interventi di riforma 2011-2012 su pensioni e ammortizzatori sociali*, in *Il Nuovo Mercato del lavoro*, cit., p. 422.

³¹⁵ In tema v. L. GALLINO, *La lotta di classe dopo la lotta di classe*, intervista a cura di P. BORGNA, Roma e Bari, 2012, spec. 123 ss.

consentire la maturazione dello stesso requisito contributivo seppur ridotto di tredici settimane di contribuzione nell'ultimo anno, rispetto alle cinquantadue settimane nel biennio precedente l'inizio del periodo di disoccupazione richieste per poter accedere alla prestazione di disoccupazione ASpi³¹⁶.

D'altra parte, sul versante della tutela in costanza di rapporto di lavoro, l'obiettivo di universalizzazione è stato affidato prevalentemente ai fondi bilaterali di solidarietà, mentre le integrazioni salariali sono passate "indenni" dalla riforma, salvo per il caso di abrogazione dell'intervento straordinario per le procedure concorsuali. A ciò si aggiunga, la riproposizione e il rifinanziamento degli ammortizzatori in deroga, in merito ai quali si ripropongono, pertanto, i dubbi di compatibilità con la disciplina comunitaria in tema di aiuti di stato e di Fondo sociale europeo³¹⁷. Ed ancora, si consideri come la versione dell'ASpi per sospensione accoppiata all'intervento dei fondi bilaterali di solidarietà, subentra con identica formula a quel particolare ammortizzatore in deroga che era l'indennità di disoccupazione per sospensione. Infine, la conservazione del regime dei lavoratori agricoli³¹⁸.

La riforma, dal punto di vista strutturale resta al di sotto delle aspettative, e per un certo verso si pone il linea di continuità con il passato, soprattutto in merito a due punti: da un lato, l'assenza di un reddito minimo di inserimento per gli inoccupati e i disoccupati che non abbiano requisiti contributivi sufficienti per accedere all'ASpi, che riflette il mancato raggiungimento della universalizzazione delle tutele; dall'altro, la povertà dell'articolato sul tema delle politiche attive del lavoro. Ed è in tale prospettiva che sono da leggere il tentativo di riduzione della spesa pubblica per il sostegno del reddito, l'aumento della partecipazione finanziaria da parte delle imprese e l'intensificazione del ruolo del *welfare* negoziale³¹⁹.

L'obiettivo di universalizzazione, infatti, risulta essere stato accantonato dalla l. n. 92 nel momento stesso in cui non ha preso in considerazione l'esigenza

³¹⁶ I. MARIMPIETRI I., *L' A.S.P.I. (assicurazione sociale per l'impiego)*, cit., p. 4.

³¹⁷ S. RENGÀ, *Bilateralità e sostegno del reddito tra autonomia e eteronomia*, cit., p. 99.

³¹⁸ S. RENGÀ, *Bilateralità e sostegno del reddito tra autonomia e eteronomia*, cit., p. 129.

³¹⁹ In merito v. D. GAROFALO, *Gli ammortizzatori sociali per la riforma Fornero*, cit., p. 1003.

di garanzia di un reddito minimo³²⁰, ormai riconosciuta a livello di fonti comunitarie³²¹, fosse pure sulla falsariga delle già sporadiche esperienze del passato, come quella del reddito “di inserimento” o quella (solo prospettata, ma mai attivata) del reddito “di ultima istanza”³²². Peraltro, tale istituto, nella sua più ampia accezione appare collegato alla cittadinanza, ma c’è anche chi reputa che ben potrebbe assumere uno specifico ruolo, anche nella più limitata prospettiva di essere destinato soltanto a chi abbia esaurito, senza aver nel frattempo trovato nuovo lavoro, il periodo massimo di godimento degli ammortizzatori sociali³²³.

Al di là delle impostazioni concettuali che legano l’intervento protettivo sociale al lavoro quale “dovere” costituzionalmente imposto, non si può non considerare come il diritto ad un reddito minimo garantito sia solennemente riconosciuto tra i diritti fondamentali dall’art. 34, c.3, della Carta europea dei diritti dell’uomo; giustificato dall’esigenza di reazione all’attuale rischio di esclusione sociale o di povertà; e direttamente collegato al valore fondamentale della dignità umana, poiché solo nella piena realizzazione della propria dignità il cittadino può trovare la “possibilità di partecipare pienamente alla vita sociale, culturale e politica”.

In un contesto connotato da una grande diffusione di rapporti di lavoro discontinui, da un lato, e da forme di disoccupazione strutturale e di lungo periodo, dall’altro, l’esigenza è quella più volte ribadita di una maggiore sensibilità nei confronti dei valori costituzionali a presidio di esigenze basilari di tutela del reddito e delle condizioni di vita di quella larga fascia di popolazione, con reddito inferiore a ottomila euro l’anno, a rischio di esclusione sociale nel nostro Paese³²⁴. Pertanto, l’esigenza rimane quella di rivalutare l’ammortizzatore sociale, pur nella difficoltà di una ricostruzione come categoria giuridica, come “rimedio” che trascenda sia la stessa logica delle assicurazioni sociali, sia lo stesso condizionamento delle relazioni di lavoro, rivolgendosi

³²⁰ Nello stesso senso, S. RENGA, *La riforma degli ammortizzatori sociali*, in *Lav. e dir.*, 2012, p. 619.

³²¹ G. BRONZINI, *Il reddito di cittadinanza. Una proposta per l’Italia e l’Europa*, cit.

³²² M. CINELLI, *Il welfare tra risparmio e razionalizzazione. Gli interventi di riforma 2011-2012 su pensioni e ammortizzatori sociali*, in *Il Nuovo Mercato del lavoro*, cit., p. 420.

³²³ G. ALTIERI, L. BIRINDELLI, F. DI NICOLA, M. RAITANO E C. TREVES, *La proposta di riforma del sistema degli ammortizzatori sociali della CGIL* in *Riv. giur. lav.* 2011, I, p. 469 ss.

³²⁴ E. RANCI ORTIGOSA, *Il reddito minimo di inserimento*, in *La riforma del welfare. Dieci anni dopo la «Commissione Onofri»*, a cura di L. GUERZONI, Bologna, 2008.

direttamente al corpo sociale nel suo complesso, in una prospettiva che ha come punto di riferimento il principio di tutela della persona umana, sancito dall'art. 3 Cost³²⁵.

Ed invero, in tale direzione, l'universalità non può essere raggiunta ribadendo il principio assicurativo. Si continuerebbe così ad escludere dalla tutela coloro che non hanno una provvista contributiva o non hanno contributi sufficienti, ovvero gli inoccupati e i lavoratori saltuari, occasionali, discontinui, o frequentemente disoccupati. Accanto ad ogni assicurazione sociale, anche quelle con ridotti requisiti contributivi, è necessaria una prestazione di sicurezza sociale finanziata attraverso la solidarietà generale, che garantisca l'integrazione sociale³²⁶.

Dall'analisi, poi, delle novità in tema di politica attiva del lavoro contenute nella riforma Fornero emerge, invece, la ridefinizione di due importanti nozioni, e cioè da un lato quella di disoccupazione involontaria, dall'altro lato quella di condizionalità, registrandosi un irrigidimento di entrambe le condizioni, alle quali il sistema subordina il riconoscimento, con la prima, e il mantenimento, con la seconda, della tutela. In particolare, la prevista abrogazione degli artt. 1-*quinquies*, d.l. n. 249/2004³²⁷ e 19, 10° comma, d.l. n. 185/2008³²⁸ è conseguente alla ridefinizione della nozione di offerta di lavoro congrua ed alle correlate ipotesi di decadenza dai trattamenti di sostegno al reddito.

Viene confermata, innanzitutto, l'ipotesi di decadenza dal trattamento “di sostegno del reddito in costanza di rapporto”, a danno del beneficiario che “rifiuti di essere avviato ad un corso di formazione o di riqualificazione o non lo frequenti regolarmente senza un giustificato motivo” (art. 4, c. 40).

La seconda ipotesi (41° comma) riguarda, invece, i lavoratori destinatari dell'indennità di mobilità, ovvero di indennità o sussidi, la cui corresponsione è collegata allo stato di disoccupazione o inoccupazione. La decadenza è prevista, in primo luogo, nel caso di rifiuto di partecipare senza giustificato motivo ad una iniziativa di politica attiva o di attivazione proposta dai servizi competenti di cui

³²⁵ M. CINELLI, *Gli ammortizzatori sociali nel disegno di riforma del mercato del lavoro*, cit., pp. 10-19.

³²⁶ S. RENGÀ S., *Bilateralità e sostegno del reddito tra autonomia e eteronomia*, cit., p. 101.

³²⁷ V. l'art. 4, 46° comma, legge n. 92.

³²⁸ V. l'art. 4, 47° comma, legge n. 92.

all'articolo 1, 2° comma, lettera g), d.lgs. n. 181/2000, o di partecipazione irregolare. In secondo luogo, per la mancata accettazione di una offerta di un lavoro inquadrato in un livello retributivo superiore almeno del 20 per cento rispetto all'importo lordo dell'indennità cui ha diritto il disoccupato, e che si trovi in luogo che non dista più di 50 chilometri dalla residenza del lavoratore, o comunque che è raggiungibile mediamente in 80 minuti con i mezzi di trasporto pubblici (42° comma)³²⁹.

Orbene, se può considerarsi giustificato l'effetto sanzionatorio della perdita della prestazione³³⁰ nei confronti del lavoratore disoccupato che, immotivatamente, rifiuta un lavoro congruo (anche dal punto di vista del reddito), una valutazione più articolata va fatta in caso di rifiuto di percorso formativo di riqualificazione. In quest'ultimo caso, la conseguenza sanzionatoria sembra trovare giustificazione solo se il percorso formativo o di riqualificazione appaia in funzione di uno sbocco lavorativo congruo e concretamente raggiungibile. Altrimenti, in assenza di concrete possibilità di impiego lavorativo, specie in una situazione di scarsa efficienza dei servizi per l'impiego, assoggettare il lavoratore a interventi formativi significherebbe assoggettarlo ad una penalizzazione ulteriore oltre alla perdita del lavoro, che giustifica un legittimo rifiuto³³¹.

D'altra parte, per effetto del riferimento alla riduzione percentuale rispetto all'importo della prestazione previdenziale, quindi rispetto a quanto da considerare "adeguato" ex art. 38 Cost., l'entità del trattamento retributivo considerato sufficiente a giustificare l'effetto sanzionatorio a carico del disoccupato che non accetti la nuova occupazione potrebbe considerarsi non rispettosa dei parametri costituzionali (tanto quello dell'art. 36, quanto quello dell'art. 38, quanto quello dell'art. 3, sotto il profilo della ragionevolezza)³³².

³²⁹Correlativamente è prevista (art. 2, c. 1; art. 4, c. 47) l'abrogazione delle norme (art. 19, cc. 1 bis, 1 ter, 2 bis e 10, l. n. 2/2009) che subordinavano «il diritto a percepire qualsiasi trattamento di sostegno del reddito» al rilascio della «dichiarazione di immediata disponibilità al lavoro o a un percorso di riqualificazione professionale».

³³⁰Non anche del diritto alle prestazioni assistenziali, in quanto dirette a tutelare un valore "di base" quale l'esistenza dignitosa. In merito cfr. P. HÄBERLE, *Cultura dei diritti e diritto della cultura nello spazio costituzionale europeo*, Milano, 2003, p. 62.

³³¹M. CINELLI, *Il welfare tra risparmio e razionalizzazione. Gli interventi di riforma 2011-2012 su pensioni e ammortizzatori sociali*, in *Il Nuovo Mercato del lavoro*, cit., p. 425.

³³²M. CINELLI, *Gli ammortizzatori sociali nel disegno di riforma del mercato del lavoro*, cit., p. 28.

Ed invero, il riferimento del legislatore non più al livello retributivo precedente, bensì all'importo della prestazione indennitaria di natura sociale, implica, da una parte, un peggioramento delle condizioni economiche cui il disoccupato deve soggiacere se non vuole perdere la tutela di disoccupazione; d'altra parte, una penalizzazione della professionalità, che dovrebbe essere tutelata anche nei confronti del disoccupato.

Per la verità, il rapporto giuridico previdenziale e quello per la promozione dell'occupazione³³³, entrambi collegati al verificarsi dell'evento disoccupazione, vedono scolorire la vocazione a stimolare e favorire il comportamento "proattivo" del disoccupato ad essi attribuita dalla legislazione in tema di politica attiva del lavoro dell'ultimo decennio (dal d.lgs. n. 181/2000 in poi), per assumere una connotazione marcatamente pretensiva, che combina l'obbligo per il disoccupato di accettare occupazioni anche precarie, quanto a durata e redditività, con la perdita ad esse ricollegate dello stato di disoccupazione, e quindi, del diritto alla tutela previdenziale

Si pensi al fatto che il comportamento "proattivo" del disoccupato viene di fatto disincentivato, prevedendosi che periodi di lavoro superiori a sei mesi determinano la perdita del trattamento. Ed inoltre, si condiziona la mini-ASpI alla permanenza dello stato di disoccupazione con perdita dell'indennità superati i cinque giorni di lavoro. In tutti e due i casi dalla forte contrazione dei periodi di attività che consentono la conservazione dei due trattamenti, che vengono sospesi, potrebbe scaturire un forte incentivo al lavoro nero.

Al fondo di tali novità v'è un mutato atteggiamento del legislatore verso il lavoro precario, visto non più come momento della vita lavorativa dell'individuo di transizione verso un'occupazione stabile, bensì come modello *standard* di occupazione, non diversamente da quanto accade nel settore agricolo. Del resto, non è un caso che l'unico sistema di *welfare* non toccato dalla riforma sia proprio quello degli operai agricoli e che il periodo di occupazione entro il quale si mantengono (ancorchè sospesi) lo stato di disoccupazione e il trattamento dell'ASpI sia quello di sei mesi, di fatto coincidente con le 151 giornate lavorative che danno diritto nel settore agricolo al trattamento di disoccupazione pieno.

³³³ In tema cfr. D. GAROFALO, *Formazione e lavoro tra diritto e contratto. L'occupabilità*, Cacucci, Bari, 2004.

In merito all'analisi della disciplina dei Fondi di solidarietà, si conferma l'impressione che la riforma Fornero abbia affidato al *welfare* negoziale l'universalizzazione delle tutele in costanza di rapporto di lavoro, privandolo della sua "connotazione volontaristica e integrativa" e trasformandolo "in un sistema sostitutivo di quello pubblico generale, obbligatorio nell'area della tutela reale"³³⁴.

Come già evidenziato, "privato" e "pubblico" si intrecciano strettamente, con connotazioni prevalentemente di stampo privatistico sul fronte degli oneri finanziari, dal momento che la "provvista" deve essere integralmente messa a disposizione dei privati, e prevalentemente di stampo pubblicistico sul piano regolativo³³⁵. Pertanto, il sistema delineato dalla riforma, sul quale incombe, comunque, il drastico limite rappresentato dal principio del pareggio di bilancio, non dà sufficienti garanzie di certezza né per l'ammontare della contribuzione, dal momento che è incrementabile in via autoritativa, né per la corresponsione della prestazione, poiché subordinata alle disponibilità finanziarie esistenti. Affiorano, dunque, i primi dubbi di legittimità costituzionale.

Dal punto di vista funzionale, invero, i Fondi bilaterali appaiono collocarsi, nel sistema, sulla stessa linea dei fondi di previdenza complementare, in quanto destinati a sopperire al progressivo abbassamento del livello di copertura del sistema previdenziale pubblico. Si può affermare che detti Fondi si improntano al modello di *welfare mix*, nel quale strutture di carattere pubblicistico e strutture di carattere privatistico funzionalmente si collegano nella prospettiva della realizzazione coordinata degli obiettivi di protezione sociale, quali considerati e garantiti dalla Carta costituzionale.

Peraltro, una comparazione con il modello dei fondi di previdenza complementare appare pertinente solo per ciò che concerne i Fondi bilaterali, di cui all'art. 3, c. 12, la cui costituzione è facoltativa e destinata ad assicurare prestazioni integrative, nella stessa logica, dunque, del "doppio pilastro", che vale per i fondi pensione.

Sicché i dubbi di legittimità costituzionale connessi al coinvolgimento "forte" degli enti bilaterali nella tutela del sostegno al reddito, lamentandosi uno scollamento tra la natura privatistica dei fondi e l'obbligatorietà della loro

³³⁴ D. GAROFALO, *Gli ammortizzatori sociali per la riforma*, cit., p. 1004.

³³⁵ M. CINELLI, *Gli ammortizzatori sociali nel disegno di riforma del mercato del lavoro*, cit. p. 21.

istituzione e della adesione da parte delle aziende di riferimento, sembrano superabili in ragione della “funzionalizzazione” dei fondi alle finalità di cui all’art. 38, 2° comma, Cost. Ben potendo, per altro verso, l’ordinamento perseguire quei fini per mezzo di enti privati strumentali al raggiungimento di quegli obiettivi³³⁶.

Non sembra, invece, che sia da ritenere lo stesso per i Fondi bilaterali a costituzione obbligatoria (art. 3, cc. 4 e 10), considerata l’obbligatorietà che li caratterizza, a fronte della facoltatività delle forme di previdenza complementare, ma anche e soprattutto che ad essi è affidata la realizzazione, in forma integrale ed esclusiva, della tutela di ordine sociale³³⁷.

Meno agevole, infatti, appare il superamento dei dubbi di costituzionalità con i parametri di cui agli artt. 3 e 38 Cost., che sorgono se si considera, in primo luogo, l’importo sensibilmente inferiore delle prestazioni erogate dai fondi rispetto a quelle pubbliche, pur essendo destinate a far fronte “alle causali previste dalla normativa in materia di cassa integrazione ordinaria e straordinaria” (art. 3, c. 31). In secondo luogo, se si considera, che l’onere contributivo non verrà fissato dalle parti promotrici della costituzione di ciascun Fondo, ma da autorità ad esse esterna, e secondo criteri di sostanziale «corrispettività», e che la ripartizione di detto onere tra datore di lavoro e lavoratore è configurato con criteri “veterordinamentali”, evocanti quelli dell’art. 2115, c. 1, c.c. Se si considera, infine, l’esclusione del principio di automaticità delle prestazioni³³⁸.

Pertanto, a monte, rimane il condizionamento derivante dal limite delle risorse finanziarie utilizzabili, come frutto di una scelta legislativa che, in ragione delle esigenze di equilibrio di bilancio, predilige le esigenze di contenimento della

³³⁶ G. SIGILLÒ MASSARA, *Le tutele previdenziali in costanza di rapporto*, cit., pp. 88-89.

³³⁷ M. CINELLI, *Gli ammortizzatori sociali nel disegno di riforma del mercato del lavoro*, cit., p. 26.

³³⁸ M. CINELLI, *Gli ammortizzatori sociali nel disegno di riforma del mercato del lavoro*, cit., pp. 26-27. A fronte dell’obbligo del pareggio di bilancio (art. 3, c. 26), e della espressa e ripetuta previsione (art. 3, c. 70 e art. 4, c. 7) che «l’INPS è tenuto a non erogare le prestazioni» in caso di difetto di provvista; da notare che, invece, secondo la disciplina attualmente vigente, neppure il mancato versamento dell’acconto sul contributo di mobilità (art. 8, c. 8, l. n. 236/1993) paralizza l’obbligazione indennitaria dell’ente previdenziale: cfr., al proposito, anche Corte cost. 5 dicembre 1997, n. 374, in *Cons. Stato*, 1997, II, p. 1897.

spesa pubblica a quelle di garanzia di mezzi adeguati alle esigenze di vita del prestatore di lavoro.³³⁹

Si consideri, infine, come alla l. n. 92/2012 era stato attribuito il gravoso obiettivo di spostare l'asse del sistema italiano "dall'equilibrio mediterraneo di rigida protezione del posto di lavoro con debole protezione sul mercato" verso la *flexicurity* europea³⁴⁰. Quest'ultima comprende politiche attive in senso stretto, dirette all'inserimento e reinserimento dei lavoratori; forme sistematiche di *life long learning*; sistemi di welfare e sicurezza sociale atti a gestire la mobilità del lavoro, forme e tipi contrattuali flessibili e affidabili.

Gli obiettivi di fondo assunti dal Governo nel riformulare la disciplina degli ammortizzatori sociali si rifanno, infatti, ai *benchmark* elaborati nell'ambito della Strategia europea 2020 e, prima ancora, ai principi di *flexicurity* definiti a livello europeo alla fine del 2007³⁴¹. In tale prospettiva, si prevedeva un assetto delle tutele più efficiente, coerente ed equo, in sintonia con le esigenze di un mercato del lavoro dinamico, flessibile e inclusivo, che sapesse ritrovare una maggiore coerenza tra flessibilità del lavoro in entrata e in uscita, e istituti assicurativi.

Tuttavia, si conviene che il senso della *flexicurity* dipende molto dal contesto in cui si colloca. E nell'ambito del sistema italiano, caratterizzato come è da vuoti di tutela nel sostegno del reddito, da una permanente debolezza delle politiche attive del lavoro, dall'inefficienza dei servizi per l'impiego di offrire i lavori adeguati che i lavoratori disoccupati sono tenuti ad accettare come condizione per mantenere le indennità, e soprattutto, da una "scarsa *civicness*"³⁴², resta difficile realizzare l'auspicato equilibrio tra protezione e flessibilità.

In materia di ammortizzatori sociali e politiche attive dell'impiego connesse al sostegno del reddito, non sembra poi che i provvedimenti adottati dal successivo Governo Letta, abbiano determinato un cambio di marcia verso una radicale riforma. Ed invero, il d.l. 76/2013, convertito dalla l. n. 99/2013, sembra aver rispolverato vecchi obiettivi: efficace attuazione della *Youth Guarantee*;

³³⁹ M. CINELLI, *Il welfare tra risparmio e razionalizzazione. Gli interventi di riforma 2011-2012 su pensioni e ammortizzatori sociali*, in *Il Nuovo Mercato del lavoro*, cit., p. 423.

³⁴⁰ T. TREU, *Riequilibrio delle tutele e flexicurity*, in *La Nuova riforma del lavoro*, a cura di M. MAGNANI – M. TIRABOSCHI, Giuffrè, Milano, 2012, p. 23.

³⁴¹ In argomento v. L. ZOPPOLI, *La flexicurity dell'Unione europea: appunti per la riforma del mercato del lavoro in Italia*, in *WP C.S. D. L. E. "Massimo D'Antona".IT*, n. 141/2012.

³⁴² T. TREU, *Le istituzioni del lavoro nell'Europa della crisi*, cit., pp. 611-613.

ricollocazione dei beneficiari di interventi di integrazione salariale; un incentivo alla assunzione dei beneficiari di ASpi, l'ennesima banca dati sulle politiche attive e passive. Né sorprendono la proroga dei termini per l'istituzione dei fondi bilaterali di solidarietà ed il rifinanziamento degli ammortizzatori sociali in deroga³⁴³.

³⁴³ S. RENGÀ, *Bilateralità e sostegno del reddito tra autonomia e eteronomia*, p. 130. Il rifinanziamento degli ammortizzatori sociali in deroga viene realizzato dagli artt. 4, 1° c. della l. n. 85/2013 e 21, 1° c. della l. n. 90/2013.

3.4 *Jobs Act*, la legge n. 183 del 2014 e la nuova delega in materia di ammortizzatori sociali: verso la promessa riforma di un *welfare* più inclusivo?

A soli due anni di distanza dalle rilevanti modifiche introdotte dalla legge Fornero n. 92/2012, il tema degli ammortizzatori sociali torna a rilevare quale snodo cruciale nell'ambito del piano di riforme portato avanti dall'attuale Governo Renzi in materia di lavoro. Ed infatti, è stato oggetto di specifica attenzione da parte del recente disegno di legge delega n. 1428, comunicato alla Presidenza del Senato il 3 aprile 2014 ed approvato l'8 ottobre 2014 dal Senato nel suo testo aggiornato alla luce del maxi emendamento proposto in tal senso dal Governo, anche con la coeva richiesta del voto di fiducia da parte dell'esecutivo.

Con la pubblicazione sulla Gazzetta Ufficiale (n. 290 del 15.12.2014), la legge n. 183/2014 ha compiuto definitivamente il suo travagliato iter parlamentare. Tuttavia, si rivela solo un "contenitore" vuoto che andrà colmato nei prossimi mesi con l'attuazione dei decreti delegati, riformando in modo incisivo il mercato del lavoro e l'assetto degli ammortizzatori sociali nel nostro Paese.

La legge prevede deleghe al Governo in materia di: riforma degli ammortizzatori sociali, servizi per il lavoro e politiche attive, riordino della disciplina dei rapporti di lavoro e dell'attività ispettiva, semplificazione delle procedure e degli adempimenti, tutela e conciliazione delle esigenze di cura, di vita e di lavoro.

La prima delega mira a razionalizzare le attuali tutele, dalla cassa integrazione all'assicurazione sociale per l'impiego (Aspi), nell'ottica della costruzione di un sistema di garanzia universale per tutti i lavoratori. Con la seconda delega, invece, si punta al riordino delle norme sui servizi per il lavoro per favorire l'accesso alle politiche attive su tutto il territorio nazionale. Tra le misure previste, l'istituzione dell'Agenzia nazionale per l'occupazione, con competenze gestionali in materia di servizi per l'impiego, politiche attive e ASpi; il rafforzamento dei servizi per l'impiego e il miglioramento delle attività di monitoraggio e valutazione delle politiche attive per il lavoro.

Non a caso, la riforma degli ammortizzatori sociali è trattata unitamente alle tematiche delle “politiche attive” e del riordino delle forme contrattuali, a conferma della stretta correlazione che viene ad instaurarsi tra la questione delle tutele del reddito nel caso di mancanza di lavoro, da un lato, e le politiche attive dell’occupazione, nonché la stessa evoluzione delle tipologie contrattuali d’impiego, dall’altro lato³⁴⁴. La logica su cui si muove il provvedimento è quella (aggiornata) già tracciata dal Libro bianco sul mercato del lavoro presentato nel 2001, che vuole coniugare la flessibilità del rapporto di lavoro con misure di politiche attive nel mercato del lavoro e tutela del reddito di tipo universale in favore dei disoccupati³⁴⁵.

La parola d’ordine europea è e rimane quella della *flexicurity*, dove la flessibilità nel rapporto di lavoro dovrebbe andare di pari passo con la sicurezza sul mercato del lavoro; sicché si mira, da un lato, ad una semplificazione delle norme ed una riduzione delle varie forme contrattuali, dall’altro, all’introduzione di un assegno universale e di un’agenzia unica federale³⁴⁶, rimessa ad un disegno di legge delega tanto corposo quanto generico.

Ed invero, in merito ai principi e ai criteri direttivi solo di massima, e comunque generici, in ordine ai termini secondo i quali il Governo è chiamato ad esercitare la delega, tali da lasciare all’esecutivo ampia autonomia di determinazione, rimane da verificare la conformità ai dettami dell’art. 76 Cost. della delega in materia di ammortizzatori di cui ai commi 1 e 2, art. 1.

Come detto, tale delega sopravviene alle innovazioni introdotte di recente dalla legge Fornero n. 92/2012 in merito tanto ai “trattamenti di disoccupazione”, quanto alle “tutele in costanza di rapporto di lavoro” (cfr., artt. 2 e 3, legge n. 92/2012 cit.). Addirittura, interviene quando ancora alcune di tali innovazioni non risultano attuate in determinate parti e/o non entrate pienamente a regime, in quanto dilazionate temporalmente nella loro operatività, nonché, comunque,

³⁴⁴ E. BALLETTI, *La riforma degli ammortizzatori sociali alla luce del disegno di legge delega 3 aprile 2014, n. 1428 Senato* in www.meetingsandcommunication.it/bertinoro/files/B5.pdf, p. 16.

³⁴⁵ A. GARILLI, *Occupazione e diritto del lavoro. Le politiche del lavoro del governo Renzi*, cit., p. 6; F. CARINCI e M. MISCIONE (a cura di), *Il diritto del lavoro dal “Libro Bianco” al Disegno di legge delega 2002*, Milano, 2002.

³⁴⁶ F. CARINCI, *Jobs Act, atto I. La legge n. 78/2014 fra passato e futuro*, destinato a *Diritto delle Relazioni Industriali*, anticipato su *Working Paper ADAPT* n. 164 del 15 ottobre 2014, e già pubblicato in <http://csdle.lex.unict.it>; p. 2.

prima di una possibile valutazione della loro sperimentazione effettiva sul campo per un tempo ragionevole³⁴⁷. Pertanto, inevitabile e opportuno è mantenere presente il riferimento al precedente normativo nell'analizzare la nuova manovra in atto.

Mentre la legge n. 92/2012 con l'espressione "ammortizzatori sociali" si riferiva ai soli trattamenti di tutela del reddito nel caso di disoccupazione involontaria, e non anche alle "tutele in costanza di rapporto di lavoro", adesso, pur confermando la ripartizione di fondo tra le due tipologie, secondo l'ordine di loro esposizione di cui alla legge delega, gli strumenti operanti tanto "*in costanza di rapporto di lavoro*" quanto "*in caso di disoccupazione volontaria*" vengono ricondotti ad un'unitaria espressione di "ammortizzatore sociale"³⁴⁸.

Risultano anche confermate le stesse innovative *guidelines* di fondo della legge n. 92/2012: in primo luogo, la ridefinizione del sistema di tutela della disoccupazione sulla base della cd. Aspi, come trattamento unico di protezione ad applicazione generale ed invariabile, peraltro con l'assoluta novità della prevista sua estensione anche ai lavoratori con contratto di collaborazione coordinata e continuativa; d'altra parte, la previsione del sistema di tutela mediante i fondi di solidarietà bilaterale *ex* commi 4 segg., art. 3, legge n. 92 in favore dei lavoratori non rientranti nell'ambito di applicazione Cig, nonché la medesima estensione dell'area d'intervento Cig *ex* commi 1 e 2 dello stesso art. 3, legge n. 92³⁴⁹.

L'intervento riformatore della recente legge n. 92/2012 auspicava a collocarsi in un *trend* che mira ad introdurre progressivamente, nel sistema degli ammortizzatori sociali, elementi di natura universalistico-egualitaria³⁵⁰.

La nuova delega, per la verità, sia pure nella sua prefigurata genericità in merito agli scopi e finalità, oltretutto pure ai principi e criteri di svolgimento dell'attività regolamentare demandata all'esecutivo in tema di ammortizzatori sociali, mira a realizzare una migliore efficienza ed equità nella distribuzione delle

³⁴⁷ E. BALLETTI, *La riforma degli ammortizzatori sociali alla luce del disegno di legge delega 3 aprile 2014, n. 1428 Senato*, cit., p. 18.

³⁴⁸ E. BALLETTI, *La riforma degli ammortizzatori sociali alla luce del disegno di legge delega 3 aprile 2014, n. 1428 Senato*, cit., p. 20.

³⁴⁹ E. BALLETTI, *La riforma degli ammortizzatori sociali alla luce del disegno di legge delega 3 aprile 2014, n. 1428 Senato*, cit., p. 44.

³⁵⁰ E. BALLETTI, *La riforma degli ammortizzatori sociali alla luce del disegno di legge delega 3 aprile 2014, n. 1428 Senato*, cit., p. 22.

prestazioni di tutela per mancanza di lavoro, combinando un'impostazione di fondo di natura contributivo-previdenziale, secondo la quale risulta tradizionalmente strutturato il nostro sistema, ed elementi, invece, di ispirazione universale.

Una volta, infatti, che è posta a fondamento della delega al Governo la finalità di *“assicurare, in caso di disoccupazione involontaria, tutele uniformi e legate alla storia contributiva dei lavoratori ...”*, la stessa impostazione si ritrova in sede di esplicitazione dei criteri e principi a cui l'esecutivo è chiamato ad informare la regolamentazione in materia.

In linea ad un'impostazione contributivo-previdenziale, risulta la previsione dell'impossibilità dell'intervento cig nel caso di cessazione aziendale o di un suo ramo, in coerenza con la riaffermazione della funzionalità originaria della cassa integrazione, quale ipotesi di tutela operante al cospetto di situazioni solo transitorie e, comunque solo fino a quando permanga la prospettiva di ripresa dell'attività aziendale; risultano anche la revisione dei limiti di durata dei trattamenti di tutela in relazione *«al numero massimo di ore ordinarie lavorabili nel periodo di intervento della cigo e della cigs»*; la *«maggiore compartecipazione da parte delle imprese utilizzatrici»*; nonché la riduzione e rimodulazione degli oneri contributivi ordinari *«tra i settori in funzione dell'effettivo utilizzo»*.

D'altra parte, in riferimento agli strumenti di sostegno in caso di disoccupazione involontaria, a rilevare, sotto tale prospettiva, è la correlazione della *«durata dei trattamenti alla pregressa storia contributiva»* e, altresì, il prefigurato *«incremento della durata massima per i lavoratori con carriere contributive più rilevanti»*.

Volendo ripercorrere brevemente le linee della legge delega, per quanto concerne la prefigurata *“semplificazione delle procedure burocratiche attraverso l'incentivo di strumenti telematici e digitali, considerando anche la possibilità di introdurre meccanismi standardizzati di concessione prevedendo strumenti certi ed esigibili”*, a parte siffatte *guidelines* di profilo essenzialmente generale, la concreta attuazione appare lasciata essenzialmente all'autonomia di determinazione dell'esecutivo.

Ancora, nella direzione del contenimento delle possibilità d'intervento delle integrazioni salariali si prospetta la *“necessità di regolare l'accesso alla cassa integrazione solo a seguito di esaurimento delle possibilità contrattuali di riduzione dell'orario di lavoro eventualmente destinando una parte delle risorse attribuite alla cassa integrazione a favore dei contratti di solidarietà”*. A rilevare al riguardo è la larga autonomia di determinazione all'esecutivo, anzitutto per quanto concerne l'individuazione delle richiamate *“possibilità contrattuali di riduzione dell'orario di lavoro”*, oltretutto pure in merito a cosa sia da intendersi per loro *“esaurimento”*. Ove, a parte l'eventualità teorica di tipologie di orario flessibili e/o a natura cd. multiperiodale che potrebbero consentire temporanee riduzioni di orario appunto in luogo dell'intervento cig (in tal senso quantomeno posticipandolo nel tempo), il riferimento naturale appare tuttavia essere in proposito ai contratti di solidarietà cd. difensivi.

Anche in riferimento alla prefigurata *“revisione dei limiti di durata da rapportare al numero massimo di ore ordinarie lavorabili nel periodo di intervento dalla cigo e della cigs ed individuazione dei meccanismi di incentivazione della rotazione”* non si va oltre l'indicazione di massima di provvedere alla rideterminazione dei limiti di durata dell'intervento cigo e cigs, appunto in rapporto al numero massimo di ore ordinarie lavorabili nel periodo di riferimento, senza che sia fornito alcun parametro e/o elemento secondo il quale un tale rapporto tra durata dell'intervento cig, da un lato, ed ore massime lavorabili, dall'altro lato, debba concretamente definirsi.

La prospettata *“revisione dell'ambito di applicazione della cassa integrazione ordinaria e straordinaria e dei fondi di solidarietà di cui all'articolo 3 della legge 28 giugno 2012, n.92 fissando un termine certo per l'avvio dei fondi medesimi e previsione della possibilità di destinare gli eventuali risparmi di spesa derivanti dall'attuazione delle disposizioni di cui alla presente lettera al finanziamento delle disposizioni di cui ai commi 1, 2, 3 e 4”* importa il conferimento al Governo di una sorta di delega in bianco, anche qui non essendo in nessun modo esplicitati i criteri secondo cui dover procedere al riguardo.

In mancanza della previsione di nuove risorse e, anzi, dell'esclusione espressa del derivare dall'attuazione della delega in parola di *“nuovi o maggiori*

oneri a carico della finanza pubblica”, nonché comunque in considerazione delle economie di gestione della cig che si ambisce realizzare mediante la stessa delega, può solo presumersi che il prefigurato riassetto difficilmente possa aversi in forma estensiva dell’area di applicazione delle tutele rispetto al regime attuale.

Al contempo, atteso il previsto operare dei fondi di solidarietà bilaterali *ex art. 3, legge n. 92/2012* in relazione ai “*settori non coperti dalla normativa in materia di integrazione salariale*”, è da ritenere che eventuali modifiche in via estensiva oppure restrittiva dell’ambito di applicazione dell’intervento cig dovrebbero tendenzialmente riflettersi in senso simmetricamente opposto rispetto all’area di operatività dei cennati fondi bilaterali.

In ogni caso, con il riferimento della delega anche alla revisione del campo di applicazione dei “*fondi di solidarietà di cui all’articolo 3 della legge 28 giugno 2012, n. 92*” è confermato il varo di tali fondi di solidarietà *ex art. 3, legge n. 92/2012*, peraltro prendendo realisticamente atto dei ritardi registratisi in diversi settori nell’istituzione e/o comunque nell’effettiva loro entrata a regime secondo la tempistica di cui allo stesso art. 3, legge n. 92 (spec., commi 4-18 e 19-21), e difatti delegando il Governo a provvedere a fissare “*un termine certo per l’avvio dei fondi medesimi*”, a riapertura di fatto della stessa tempistica di cui già all’art. 3, legge n. 92.

Un’ulteriore ampia delega per il Governo è prefigurata anche in tema di “*revisione dell’ambito di applicazione e delle regole di funzionamento dei contratti di solidarietà, con particolare riferimento all’art. 2 del decreto legge n. 726 del 1984, nonché alla messa a regime dei contratti di solidarietà di cui all’art. 5, commi 5 e 8 del decreto legge 20 maggio 1993, n. 148, convertito, con modificazioni, dalla legge 19 luglio 1993, n. 236*”.

Il riferimento espresso è tuttavia, nel caso, a contratti di solidarietà non rientranti nell’area d’intervento della cig, quali appunto quelli cd. espansivi *ex art. 2, d.l. n. 726/1984*, nonché quelli stipulati al fine di evitare o ridurre licenziamenti collettivi o per giustificato motivo oggettivo da imprese “*non rientranti nel campo di applicazione dell’art. 1 del decreto legge 30 ottobre 1984, n. 726*” (che disciplina, come noto, i cd. contratti di solidarietà difensivi) e da imprese artigiane parimenti escluse dalla cigs, anche se occupanti meno di sedici dipendenti,

rispettivamente *ex* commi 5 e 8, art. 5. d.l. n. 148/1993. Sicché la prospettata delega appare così destinata, in proposito, ad incidere in relazione a quei trattamenti di sostegno “altri” rispetto alle integrazioni salariali previsti in relazione a siffatte ipotesi di contratti di solidarietà³⁵¹.

In ordine, invece, agli “strumenti di sostegno in caso di disoccupazione involontaria”, in primo luogo, è demandato all’esecutivo il compito di provvedere ad una rimodulazione della stessa Aspi, nel senso della “*omogeneizzazione della disciplina relativa ai trattamenti ordinari e ai trattamenti brevi*”. In secondo luogo, la prescrizione della corrispondenza diretta della “*durata dei trattamenti alla pregressa storia contributiva del lavoratore*”, anche con l’indicazione ulteriore dello “*incremento della durata massima per i lavoratori con carriere contributive più rilevanti*” comporta un’evidente revisione della linea d’impostazione pressoché “egualitaria” tracciata dal legislatore del 2012³⁵². Infatti, ai sensi dell’art. 2, legge n. 92/2012, l’intera questione della tutela della disoccupazione era ricondotta univocamente all’Aspi, quale prestazione unitaria e ad applicazione essenzialmente generale ed invariabile nella sua durata-entità, con relativa eliminazione della previgente cd. indennità di disoccupazione, nonché di ogni trattamento particolare di tutela, a parte la sola indennità di disoccupazione agricola.

Tuttavia, anche sul punto, si evidenzia una certa genericità della prospettata delega, in quanto, pur al cospetto dell’esplicitazione del criterio di corrispondenza tra possibile variazione della durata-entità della tutela in ragione dei meriti contributivi, nessuna indicazione è fornita in merito ai termini concreti di tale possibile variazione, a parte il solo riferimento “*a carriere contributive più rilevanti*”.

Con l’espressa indicazione nel senso della “*universalizzazione del campo di applicazione dell’Aspi*” quale criterio direttivo al quale il Governo è chiamato ad attenersi, la legge delega poi conferma l’Assicurazione sociale per l’impiego (Aspi) quale trattamento unico di sostegno del reddito nel caso di disoccupazione,

³⁵¹ E. BALLETTI, *La riforma degli ammortizzatori sociali alla luce del disegno di legge delega 3 aprile 2014, n. 1428 Senato*, cit., p. 26 ss.

³⁵² E. BALLETTI, *La riforma degli ammortizzatori sociali alla luce del disegno di legge delega 3 aprile 2014, n. 1428 Senato*, cit., p. 33 ss.

ad applicazione tendenzialmente generale per i lavoratori subordinati, e però con la prevista novità dell'estensione anche all'area del lavoro autonomo.

A rilevare, infatti, rispetto al vigente regime *ex art. 2, legge n. 92 cit.*, è la prevista estensione della stessa Aspi *“ai lavoratori con contratto di collaborazione coordinata e continuativa ... mediante l'abrogazione degli attuali strumenti di sostegno del reddito, l'eventuale modifica delle modalità di accreditamento dei contributi e l'automaticità delle prestazioni, e prevedendo, prima dell'entrata a regime, un periodo almeno biennale di sperimentazione a risorse definite”*

Orbene, il riferimento testuale è, in proposito, ai *“ai lavoratori con contratto di collaborazione coordinata e continuativa”* e, dunque, ad un'area più estesa rispetto ai *“collaboratori coordinati e continuativi di cui all'art. 61, comma 1, decreto legislativo 10 settembre 2003, n. 276 ... in regime di monocommittenza”* ed aventi determinate condizioni di reddito e di contrazione dell'attività, assunti dalla legge n. 92 quali destinatari *indennità una tantum* di disoccupazione *ex commi 51-56, art. 2, legge n. 92 cit.*, e quindi di prestazione *“altra”* rispetto all'Aspi³⁵³.

Pertanto, è ragionevole ritenere che valga ad importare la prefigurata estensione dell'Aspi appunto all'intera area delle collaborazioni coordinate e continuative latamente intese, compresi in ogni caso in queste la generalità dei lavoratori a progetto, con le sole eccezioni degli *“amministratori e sindaci”* indicate espressamente in proposito.

Altra novità significativa è rappresentata, inoltre, dalla prefigurata *“eventuale introduzione, dopo la fruizione dell'ASpI, di una prestazione, eventualmente priva di copertura figurativa, limitata ai lavoratori, in disoccupazione involontaria, che presentino valori ridotti dell'indicatore della situazione economica equivalente, con previsione di obblighi di partecipazione alle iniziative di attivazione proposte dai servizi competenti”*.

Tale novità, invero, sembra porsi a parziale correzione di rotta rispetto alle previsioni della legge n. 92/2012, in particolare alla rigida invariabilità della

³⁵³ E. BALLETTI, *La riforma degli ammortizzatori sociali alla luce del disegno di legge delega 3 aprile 2014, n. 1428 Senato, cit.*, p. 35.

durata e dell'entità dell'Aspi, in ragione dell'esigenza di una possibile gradazione degli standard di tutela.

Si tratta di una prestazione aggiuntiva “post-Aspi”, che risulta prefigurata indipendentemente dai meriti contributivi del singolo prestatore, dal momento che risulta sufficiente il possesso dei requisiti contributivi che ha già consentito l'accesso all'Aspi, ed ancorata alla specifica condizione di bisogno del singolo lavoratore ancora disoccupato all'atto della scadenza dell'Aspi, peraltro acclarata dalla presenza di “*valori ridotti dell'indicatore della situazione economica equivalente*”. Ciò vale ad ascrivere una valenza essenzialmente assistenziale alla prestazione, e pertanto ad escluderne una natura assicurativo-previdenziale³⁵⁴.

Entità e durata della prestazione aggiuntiva sono state, tuttavia, rimesse all'autonomia di determinazione del Governo, fermo restando che rimane da risolvere la questione di fondo del reperimento delle risorse necessarie al riguardo. E resterebbero, altresì da considerare, le situazioni di particolare disagio occupazionale non rientranti per niente nell'area di protezione dell'Aspi, quale quella degli inoccupati e degli stessi disoccupati privi dei requisiti di accesso all'Aspi ed anche alla medesima Mini Aspi³⁵⁵.

Peraltro, la prevista “*eliminazione dello stato di disoccupazione come requisito per l'accesso a servizi di carattere assistenziale*” riporta l'accesso a prestazioni assistenziali ad un'effettiva condizione di bisogno, che sia attestata da elementi certi, in primo luogo, mediante il cd. indicatore ISEE.

Infine, appare quasi superflua, la prevista “*attivazione del soggetto beneficiario degli ammortizzatori sociali di cui alle lettere a) e b) con meccanismi e interventi che incentivino la ricerca attiva di una nuova occupazione, come previsto dal comma 4, lettera v*”, poiché si pone in linea di continuità con il principio di condizionamento dell'erogazione delle prestazioni previdenziali di tutela per la mancanza di lavoro alla circostanza che il prestatore si renda parte diligente nella ricerca di un'occupazione.

³⁵⁴ E. BALLETTI, *La riforma degli ammortizzatori sociali alla luce del disegno di legge delega 3 aprile 2014, n. 1428 Senato*, cit., p. 38.

³⁵⁵ E. BALLETTI, *La riforma degli ammortizzatori sociali alla luce del disegno di legge delega 3 aprile 2014, n. 1428 Senato*, cit., p. 26 ss.

Come si è avuto modo di vedere, legge n. 92/2012, confermava la condizionalità delle tutele, già affermata in generale in riferimento ad ogni trattamento di disoccupazione, di inoccupazione ed alla stessa cigs *ex art. 1, quinquies*, d.l. n. 249/2004, convertito, con modifiche, nella legge n. 291/2004 (cfr., conf., art. 19, comma 10, d.l. n. 185/2008, convertito, con modifiche, nella legge n. 2/2009), prevedendo la decadenza dalla prestazione di tutela nel caso di comportamenti incongrui da parte del prestatore (cfr. art. 4, commi 40-43, legge n. 92/2012 cit.)³⁵⁶.

Da ultimo, il 2015 si apre con un quadro di non facile lettura in cui si mixano le modifiche già previste dalle norme approvate in passato e quelle introdotte dallo schema di decreto legislativo attuativo del *Jobs act*, varato dal Consiglio dei ministri del 24 dicembre, ora all'esame della Ragioneria per sciogliere il nodo sulle coperture³⁵⁷. Ed invero, alla vigilia di Natale, l'esecutivo ha messo a punto la prima bozza di decreto delegato in materia di riforma degli ammortizzatori sociali.

Nello specifico, con il secondo decreto attuativo dell'art. 1, comma 2 della legge 183/2014, vengono introdotte tre nuove tutele per chi resta senza lavoro, che dovrebbero entrare in vigore dal prossimo 1° maggio a copertura degli eventi di disoccupazione successivi a tale data.

Viene introdotta la *Nuova indennità di disoccupazione*, che sostituirà l'Aspi e la Mini Aspi ed è destinata a tutti i lavoratori dipendenti, fatta eccezione di quelli impiegati a tempo indeterminato nella pubblica amministrazione e degli operai agricoli a tempo determinato o indeterminato. La novità sostanziale consiste nell'allargamento della platea degli aventi diritto e anche nella durata del sussidio.

Sarà riconosciuto ai lavoratori che abbiano perduto involontariamente la propria occupazione e che siano in stato di disoccupazione e che possano far valere, nei quattro anni precedenti l'inizio del periodo di disoccupazione, almeno

³⁵⁶ E. BALLETTI, *La riforma degli ammortizzatori sociali alla luce del disegno di legge delega 3 aprile 2014, n. 1428 Senato, cit.*, p. 39.

³⁵⁷ F. BARBIERI, *Ammortizzatori: la nuova flexicurity parte dai co.co.pro.*, in <http://www.ilsole24ore.com/art/notizie/2015-01-05/ammortizzatori-nuova-flexicurity-parte-cocopro-071617.shtml?uuid=ABxMotYC>

tedici settimane di contribuzione, nonché possano far valere diciotto giornate di lavoro effettivo o equivalenti, a prescindere dal minimale contributivo, nei dodici mesi che precedono l'inizio del periodo di disoccupazione.

Peraltro, la NASpI, è riconosciuta anche ai lavoratori che hanno rassegnato le dimissioni per giusta causa e nei casi di risoluzione consensuale del rapporto di lavoro intervenuta nell'ambito della procedura di cui all'articolo 7 della legge 15 luglio 1966, n. 604, come modificato dal comma 40 dell'articolo 1 della legge n. 92 del 2012³⁵⁸.

Il sussidio verrà pagato mensilmente per due anni, e sarà rapportato alla retribuzione degli ultimi quattro anni (nel 2015 non potrà comunque essere superiore a 1.300 euro). La durata dovrebbe crescere con quella del contratto (detto appunto a tutele crescenti) fino a 24 mesi, ovvero 6 in più rispetto ai 18 previsti a regime dall'Aspi Fornero.

Con la Naspi, poi, si realizza l'ennesimo tentativo di stringere il legame tra sussidi passivi e politiche attive: l'erogazione della indennità, infatti, sarà condizionata alla partecipazione del disoccupato a iniziative di attivazione lavorativa o di riqualificazione professionale anche se si rimanda ad un decreto ministeriale la regolazione di questo vincolo e delle relative sanzioni.

La “vecchia” Aspi sarà in vita fino a maggio, con limiti più generosi sulla durata del trattamento, appena entrati in vigore: per i lavoratori sotto i 50 anni il tetto passa da 8 a 10 mesi e per gli over 55 da 14 a 16 mesi (per i 50-55enni resta un anno). A chi perde il lavoro fino al 30 aprile, per ottenere l'Aspi servirà un anno di contributi nel biennio precedente (con minimo due anni dal primo pagamento), mentre dal 1° maggio per la Naspi basteranno 13 settimane di “bollini” (le stesse richieste per la mini-Aspi) pagati nei 4 anni precedenti la disoccupazione e aver lavorato almeno 18 giorni l'anno prima³⁵⁹.

Assoluta novità della riforma degli ammortizzatori sociali varata dal Governo, in attuazione della delega lavoro, riguarda l'introduzione dell'Asdi,

³⁵⁸ V. COPPOLA, *Jobs Act, novità 2015: arriva Naspi, la nuova indennità di disoccupazione* in <http://www.vesuviolive.it/ultime-notizie/politica/62884-jobs-act-novita-2015-arriva-naspi-la-nuova-indennita-di-disoccupazione/>

³⁵⁹ F. BARBIERI, *Ammortizzatori: la nuova flexicurity parte dai co.co.pro.*, cit.

l'Assegno di disoccupazione, che entrerà in vigore sempre dal primo maggio 2015 in via sperimentale per il solo anno 2015.

La funzione di questo ammortizzatore è garantire una tutela di sostegno al reddito dopo la fruizione della Nuova assicurazione sociale per l'impiego. Nella bozza di decreto legislativo, infatti, si prevede che la tutela verrà riconosciuta a chi, scaduta la Naspi, non abbia trovato impiego e si trovi in condizioni di particolare necessità. In pratica un'ulteriore forma di sostegno al reddito, elargita a lavoratori in «condizione economica di bisogno», il cui ammontare sarà pari al 75% della Naspi, entro i limiti dell'assegno sociale. Come si evince, si tratta ancora una volta di una misura categoriale, ovvero pensata solo per coloro che hanno perso il diritto all'Aspi e sono poveri. Coloro che non sono mai entrati nel mondo del lavoro, quindi coloro che non sono riusciti a trovare un'occupazione che facesse maturare il diritto a ricevere l'Aspi, ne sono invece esclusi.

Nel primo anno di applicazione, il 2015, il Governo riserva la fruizione dello strumento ai soli lavoratori con nuclei familiari in cui siano presenti minorenni oppure ai lavoratori che sono in età vicina alla pensione ma che non ne hanno ancora i requisiti. Per fruire dell'ammortizzatore sociale sarà, inoltre, necessario avere un ISEE basso da individuarsi attraverso un decreto ministeriale³⁶⁰. La bozza del provvedimento, per ora, è piuttosto scarna in quanto l'intera disciplina è rimessa ad un successivo decreto attuativo.

Tuttavia, si prevede che il sostegno economico sarà condizionato all'adesione ad un progetto personalizzato redatto dai competenti servizi per l'impiego contenente specifici impegni in termini di ricerca attiva di lavoro, disponibilità a partecipare ad iniziative di orientamento e formazione, accettazione di adeguate proposte di lavoro. La partecipazione alle iniziative di attivazione proposte sarà obbligatoria, pena la perdita del beneficio.

Al finanziamento dell'*Asdi* si provvede mediante le risorse di uno specifico fondo istituito nello stato di previsione del Ministero del lavoro e delle politiche

³⁶⁰ N. COLAPINTO, *Asdi 2015, un nuovo strumento per raggiungere la pensione?* in <http://www.pensionioggi.it/notizie/lavoro/asdi-2015-un-nuovo-strumento-per-raggiungere-la-pensione-55432>

sociali. La dotazione del fondo è pari ad euro 300 milioni nel 2015. All'attuazione e alla gestione dell'intervento provvede l'INPS. Nel limite dell'1% delle risorse attribuite al fondo, possono essere finanziate attività di assistenza tecnica per il supporto dei servizi per l'impiego, per il monitoraggio e la valutazione degli interventi, nonché iniziative di comunicazione per la diffusione della conoscenza sugli interventi.

All'eventuale estensione dell'*Asdi* agli anni successivi al 2015 si provvede con le risorse previste da successivi provvedimenti legislativi che stanziino le occorrenti risorse finanziarie.

Debutta, infine, almeno sulla carta, la *Dis-Coll*, un ammortizzatore sociale di 6 mesi dedicato ai precari. Per il 2015, infatti, avranno una indennità mensile di disoccupazione anche i collaboratori, continuativi o a progetto (co.co.co. e co.co.pro.), in attesa della modifica di questi contratti che troverà posto in uno degli altri decreti delegati del Jobs act.

Il nuovo sostegno economico previsto vale per gli iscritti alla Gestione separata Inps (esclusi pensionati e partite Iva) e quanti potranno far valere almeno 3 mesi di contribuzione nell'anno precedente l'evento di cessazione dal lavoro, o 1 mese di contribuzione nell'anno in corso oppure un rapporto di collaborazione di durata pari almeno ad un mese e che abbia dato luogo a un reddito almeno pari alla metà del importo che dà diritto all'accredito di un mese di contribuzione.

L'importo del sussidio, la cui durata non potrà superare i 6 mesi, sarà rapportato al reddito e graduato con gli stessi meccanismi della Naspi, cioè fino a un massimo di 1.300 euro, con una riduzione del 3% mensile dal quinto mese. Andrà, dunque, in soffitta *l'una tantum* per i co.co.pro. stabilizzata dalla legge Fornero dal 2013, dopo la sperimentazione del triennio precedente. Ed anche in questo caso l'erogazione è subordinata dalla frequenza di percorsi di riqualificazione professionale proposti dai servizi competenti.

L'anno nuovo porta novità anche sul fronte degli ammortizzatori sociali destinati a chi è "sospeso" dal lavoro: si riduce da 11 a 5 mesi la durata massima della cassa integrazione in deroga, destinata a sparire a fine dicembre, lasciando il posto alle prestazioni dei fondi bilaterali di solidarietà che però faticano a decollare. In più, torna al 60% (rispetto al 70% del 2014) l'integrazione dello

stipendio perso per i contratti di solidarietà, applicati nelle aziende dove il datore concorda la riduzione d'orario con i sindacati. Contratti che, però, il *Jobs act* punta ad incentivare, visto che nella delega affidata al Governo indica la necessità di regolare l'accesso alla Cig solo dopo aver esaurito le possibilità di riduzione dell'orario di lavoro, eventualmente destinando risorse ai contratti di solidarietà³⁶¹.

Se si considera, infine, l'incertezza sulle coperture finanziarie per il nuovo sistema, è evidente come il riordino degli ammortizzatori sociali sia una partita ben lontana dal definirsi chiusa. Il Governo, per la riforma del sistema degli ammortizzatori sociali, invero, ha stanziato in legge di Stabilità 2,2 miliardi di euro ma sono ancora troppo pochi, tenuto conto che “per un’operazione del genere servirebbero 4 miliardi di euro”³⁶².

Ad un ampliamento della platea di beneficiari, infatti, deve corrispondere necessariamente un aumento delle risorse a disposizione. Nei piani del governo, la Naspi andrà a coprire lo spazio lasciato vuoto dal superamento di buona parte degli attuali ammortizzatori sociali: mobilità, cassa integrazione in deroga, indennità di disoccupazione e, naturalmente, Aspi e mini Aspi. Nel 2013, questi strumenti hanno interessato circa 2 milioni di persone e sono costati alle casse dell’Inps circa 18,2 miliardi di euro. Se ci aggiungiamo i 2,2 miliardi stanziati nella manovra e gli 1,2 milioni di nuovi beneficiari della Naspi stimati dal governo, possiamo ipotizzare che per il sussidio universale, una volta a regime, si spenderanno circa 20,5 miliardi. A questo va aggiunto il fatto che nel giro di due anni la spesa per gli ammortizzatori contro la disoccupazione è aumentata da 11,6 a 13,5 miliardi e il numero dei disoccupati continua a salire costantemente da tre anni. E i 3,2 milioni del terzo trimestre 2014 rappresentano un record dal 2004³⁶³.

Pertanto, quando saranno a regime, gli ammortizzatori sociali italiani diventeranno sì più inclusivi, ma serviranno risorse adeguate e bisogna valutare se ci sono i margini nel bilancio pubblico³⁶⁴, giacché l’introduzione di un sistema

³⁶¹ F. BARBIERI, *Ammortizzatori: la nuova flexicurity parte dai co.co.pro.*, cit.

³⁶² S. DE AGOSTINI, *Jobs Act, oggi cdm. Boeri: “Ma per sussidi a disoccupati mancano 2 miliardi”* in <http://www.ilfattoquotidiano.it/2014/12/24/jobs-act-oggi-cdm-boeri-per-i-sussidi-disoccupati-mancano-2-miliardi/1295076/>

³⁶³ S. DE AGOSTINI, *Jobs Act, oggi cdm. Boeri: “Ma per sussidi a disoccupati mancano 2 miliardi”*, cit.

³⁶⁴ M. FERRERA, *Nuovi contratti e protezione universale: i lati buoni del Jobs act*, in senso ottimistico afferma che “nel bilancio pubblico i margini ci sono, soprattutto se si riuscirà a

universale di protezione del reddito costa, e le cifre potrebbero rivelarsi inadeguate a far fronte a tale problema, che attiene alla tutela della dignità della persona.

3.5 Nuove prospettive per un ammortizzatore sociale di ultima istanza

Passando ad alcune considerazioni sulla proposta del nuovo Governo, in direzione di un *welfare* più inclusivo ed efficiente e di una protezione universalistica contro il rischio di disoccupazione e quello di esclusione sociale, senz'altro apprezzabile sembrerebbe il passo in avanti compiuto col tentativo di estendere la Nuova indennità di disoccupazione, che sostituisce le prestazioni di ASpI e miniASpI introdotte dall'art. 2 della legge 28 giugno 2012, n. 92 con riferimento agli eventi di disoccupazione verificatisi dal 1 maggio 2015, a tutte le forme contrattuali "etero-dirette"; nonché l'apertura ad una forma ulteriore di tutela per coloro che, dopo aver conseguito l'Aspi, versino ancora in situazione di grave bisogno³⁶⁵.

Un maggiore universalizzazione delle tutele necessiterebbe, poi, di superare i tradizionali confini della "sicurezza sociale occupazionale", riconosciuta cioè ai soli lavoratori che perdono una precedente occupazione, per estendersi fino a ricomprendere anche coloro che ricercano un lavoro senza successo, mantenendosi effettivamente disponibili ad accedere nel sistema produttivo³⁶⁶.

Un'apertura alla tutela di quei soggetti che non sono riusciti ancora a entrare nel mercato del lavoro o che ne sono usciti da così tanto tempo da non poter essere qualificati come «lavoratori», si pensi tipicamente ai giovani inoccupati ed ai disoccupati di lungo periodo, o ancora, a quei lavoratori che, pur attivi, non

riportare la Cassa integrazione alle sue funzioni «fisiologiche». Per una valutazione completa del *Jobs act* bisogna ovviamente aspettare i decreti delegati mancanti. Occorre varare un codice semplificato del lavoro, che sfrondi l'attuale pletora di forme contrattuali (in particolare le «co-co-pro» fasulle). E serve al più presto un'Agenzia nazionale che coordini i servizi per l'impiego e la formazione professionale... se la legge delega verrà attuata in tutti i suoi tasselli, è lecito però sperare che nel 2015 l'assillo della disoccupazione allenti la sua morsa" in http://www.corriere.it/economia/15_gennaio_03/nuovi-contratti-protezione-universale-lati-buoni-jobs-act-1c025f2c-936e-11e4-8973-ae280e1dba84.shtml

³⁶⁵ G. BRONZINI, *Che fine ha fatto il reddito minimo?*, cit. p. 337.

³⁶⁶ P. BOZZAO, *Jobs act o jobs aid? Appunti per un'agenda del lavoro in tempi di crisi*, in www.federalismi.it, p. 8.

riescono a guadagnare un reddito sufficiente a coprire le necessità primarie, che al momento sembra mancare, consentirebbe al sistema nazionale di allinearsi alle soluzioni giuridiche adottate in altri ordinamenti europei.

Ed infatti, gli Stati membri dell'UE si sono dotati di schemi di garanzia del reddito minimo, tessendo così le trame essenziali di quelli che vengono definiti “(last) social safety nets” con un termine evocativo del meccanismo di protezione sociale di ultima istanza, che viene attivato una volta esauriti tutti i restanti ammortizzatori sociali o una volta accertata la loro inapplicabilità al singolo caso³⁶⁷.

In tutti i *welfare state* europei maturi, il Rmg assume in realtà una duplice valenza: alla perdita del lavoro come secondo *step* di protezione sociale per i lavoratori “garantiti” che, dopo il sussidio di disoccupazione, di natura previdenziale, siano ancora in stato di bisogno; e come passaggio diretto per i lavoratori atipici non coperti da assicurazione sociale, per inoccupati, giovani alla ricerca del primo impiego, purchè rispettino i requisiti fissati dalla prova dei mezzi.

Sicché, vero è che ci si avvicina, con la nuova misura “post-Aspi”, a quei modelli europei con un sistema unitario di protezione contro la disoccupazione o il rischio di esclusione sociale che garantiscono prima, in chiave universalistica, un sussidio collegato al periodo di impiego, e dopo, sussistendo uno stato di effettivo bisogno, un reddito minimo garantito, in genere però senza limiti di durata. Tuttavia, nelle altre esperienze europee³⁶⁸, il Rmg può essere erogato immediatamente a coloro che non sono riusciti a entrare nel mercato del lavoro o ne sono stati espulsi da tempo e vivono in condizioni “non dignitose”³⁶⁹.

Al contrario dei tradizionali schemi di assicurazione sociale, che hanno connotato il sistema di protezione italiano, l'istituto del reddito minimo dovrebbe essere finanziato dalla tassazione generale e slegato da eventuali contributi

³⁶⁷ S. RONCHI, *Reddito minimo garantito: chiarimenti e riflessioni sul grande assente del welfare italiano* in <http://www.secondowelfare.it/primo-welfare/reddito-minimo-garantito-chiarimenti-e-riflessioni.html>

³⁶⁸ Per una ricostruzione dei modelli europei di Rmg cfr. BIN ITALIA (a cura di), *Reddito minimo garantito. Un progetto necessario e possibile*, Gruppo Abele, Torino, 2012, e G. BUSILACCHI, *Welfare e diritto al reddito. Le politiche di reddito minimo nell'Europa a 27*, Franco Angeli, Milano, 2014.

³⁶⁹ G. BRONZINI, *Che fine ha fatto il reddito minimo?*, cit., p. 337.

precedentemente versati dai beneficiari. In tal modo, non si tratterebbe di una misura di tipo categoriale/occupazionale, ma tale da estendere la copertura a tutti i cittadini aventi diritto perchè in situazione di indigenza, a prescindere dai loro trascorsi lavorativi e contributivi³⁷⁰.

Se ci si sofferma poi sui previsti “*meccanismi di coinvolgimento attivo dei soggetti beneficiari dei trattamenti al fine di favorirne l’attività a beneficio delle comunità locali*”, viene in rilievo l’ulteriore tassello del disegno riformatore del *Jobs Act*: il potenziamento dell’efficienza del sistema dei servizi per l’impiego, inadeguato rispetto alla forte domanda sociale, in modo che sia capace di ridurre l’asimmetria informativa tra imprese e lavoratori e di supportare l’intreccio tra politiche attive e politiche passive³⁷¹.

Di fatto, le politiche attive (servizi all’impiego e formazione professionale) con la riforma del titolo V della Costituzione sono state affidate in massima parte alle regioni, con risultati in generale insoddisfacenti e disastrosi nelle aree del Mezzogiorno. Come detto, l’obiettivo viene perseguito attraverso la previsione di un’Agenzia Unica Federale, con funzioni di indirizzo e coordinamento dei centri per l’impiego, ma anche di erogazione degli ammortizzatori sociali. Progetto ambizioso che però richiederebbe nuove risorse finanziarie e una revisione dell’assetto costituzionale dei rapporti Stato-regioni³⁷².

Secondo gli obiettivi stabiliti nella Strategia 2020 l’Italia dovrebbe diminuire entro il 2020 del 20% il numero dei poveri o dei soggetti a rischio di esclusione sociale, mentre vanta il tristissimo primato nell’Ue a 28 membri di avere il tasso di accrescimento più alto del loro numero. In particolare, l’interazione fra vecchi e nuovi bisogni sociali, da una parte, e le trasformazioni nel mondo del lavoro, dall’altra, hanno contribuito all’aumento di fenomeni di povertà ed esclusione sociale, palesando una volta per tutte la grande assenza di uno schema di salvataggio di ultima istanza come il Rmg³⁷³.

³⁷⁰ S. RONCHI, *Reddito minimo garantito: chiarimenti e riflessioni sul grande assente del welfare italiano*, cit.

³⁷¹ P. BOZZAO, *Jobs act o jobs aid? Appunti per un’agenda del lavoro in tempi di crisi*, cit.

³⁷² A. GARILLI, *Occupazione e diritto del lavoro. Le politiche del lavoro del governo Renzi*, cit., p. 7.

³⁷³ S. RONCHI, *Reddito minimo garantito: chiarimenti e riflessioni sul grande assente del welfare italiano*, cit.

L'Italia rimane una tra i pochi paesi a non essere dotato di un sistema universale di sostegno al reddito, fatta eccezione per un breve periodo sperimentale su scala nazionale³⁷⁴, poi ripreso da alcune legislazioni regionali³⁷⁵. Peraltro, i programmi provvisori avviati in alcune Regioni hanno regolarmente dovuto fare i conti, da un lato, con l'inadeguatezza dei fondi sbloccati dallo Stato per le politiche sociali in tempi di "austerità permanente"; dall'altro, con il deficit di efficienza da parte delle amministrazioni locali, che in molti casi si dimostrano non all'altezza di svolgere i compiti a loro assegnati con riguardo agli schemi di reddito minimo, riguardo al *means-test* e l'assegnazione delle risorse, o l'erogazione di servizi di reinserimento sociale e lavorativo³⁷⁶.

Mentre l'Unione Europea ribadisce l'esigenza di attuare, a livello nazionale, misure di contrasto alla povertà³⁷⁷, le recenti elezioni hanno portato alla ribalta del dibattito pubblico l'opportunità di introdurre nel nostro sistema di *welfare* uno schema di reddito minimo garantito. D'altra parte il Rmg non è una completa novità nemmeno sul piano delle proposte di legge nazionali.

Dopo le elezioni politiche del febbraio 2014, è stata il 15 aprile presentata una proposta di legge di iniziativa popolare promossa dal Bin (*Basic income network*) Italia e da altre decine di associazioni per l'introduzione di un Rmg in Italia che recepisca le indicazioni sovranazionali; in particolare la Risoluzione del Parlamento europeo dell'ottobre 2010. Questa proposta, pendente le operazioni di verifica delle firme, è stata poi formalizzata in una proposta avanzata da Sinistra ecologia libertà. Successivamente sono state presentate anche due proposte: una del Partito Democratico e una terza da parte del Movimento 5 stelle, motivate dall'urgenza di far cessare l'«anomalia italiana» e offrire alle persone oggi in stato

³⁷⁴ La più significativa esperienza risale all'esperimento introdotto dalla "Legge Turco", l. n. 328/2000 su cui v. P. BOZZAO, *Reddito minimo e welfare multilivello: percorsi normativi e giurisprudenziali*, cit. p. 609 ss.; v. anche *retro* Cap. I. Par. 1.6.

³⁷⁵ Cfr. E. RANCI ORTIGIOSA, *Il reddito minimo di inserimento*, in *La riforma del welfare. Dieci anni dopo la "Commissione Onofri"*, cit., p. 441ss.

³⁷⁶ S. RONCHI, *Reddito minimo garantito: chiarimenti e riflessioni sul grande assente del welfare italiano*, cit.

³⁷⁷ Cfr. COM (2006)44, comunicazione della commissione al consiglio, al parlamento europeo, al comitato economico e sociale europeo e al comitato delle regioni. concernente una consultazione su un'azione da realizzare a livello comunitario per promuovere il coinvolgimento attivo delle persone più lontane dal mercato del lavoro. Bruxelles, 8.2.2006; (2010/2039(INI)) Risoluzione del Parlamento europeo del 20 ottobre.

di grave difficoltà economica ed esistenziale la tutela dei «minimi vitali» come stabilito dal *Bill of rights* europeo³⁷⁸.

L'entità della misura nei tre testi di legge risulta molto simile ma le differenze maggiori si riscontrano per quanto riguarda i criteri dei accesso per risultare beneficiari³⁷⁹.

I disegni di legge che portano la firma del Movimento 5 Stelle e del gruppo Misto-Sel, la cui presentazione originaria risale a ottobre 2013, sono stati incardinati dalla Commissione Lavoro nella seduta del 7 gennaio. Il primo testo prevede l'istituzione del *reddito di cittadinanza* nonché delega al Governo per l'introduzione del salario minimo orario. Tra i requisiti per avere il reddito di cittadinanza: avere più di 18 anni; essere disoccupato; percepire un reddito di lavoro inferiore alla soglia di povertà; percepire una pensione inferiore alla soglia di povertà. Si prevede un percorso che accompagni il percettore del reddito alla ricerca di lavoro e la disponibilità per progetti sociali e modulazioni in base alle composizioni del nucleo familiare.

Nel disegno di Sel, tra i requisiti, si inserisce la residenza sul territorio nazionale da almeno ventiquattro mesi. Si prevedono poi coefficienti che aumentano il *reddito garantito* in base ai componenti del nucleo familiare e la concessione "ha una durata di dodici mesi. Alla scadenza del periodo indicato il beneficiario che intenda continuare a percepire il reddito minimo garantito è tenuto a ripresentare la domanda". Il beneficiario è tenuto ad accettare eventuali proposte di impiego, purché le stesse siano effettivamente compatibili con la carriera lavorativa pregressa del soggetto e con le competenze, formali o informali, in suo possesso. Sono infine previste delle deleghe al Governo "per la fissazione di un salario minimo orario e per il riordino degli ammortizzatori sociali e della spesa assistenziale in genere, allo scopo di rendere l'insieme del *welfare* italiano coerente con la nuova misura di garanzia dei minimi vitali".

La lotta alla povertà e all'esclusione sociale, e l'introduzione di un Rmg come strumento finalizzato a colmare le lacune di un "*welfare* frammentato che si pone fra le retroguardie del modello sociale europeo, sembrano avere l'occasione per riprendersi il posto in prima fila". L'introduzione di un Rmg non deve infatti

³⁷⁸ G. BRONZINI, *Che fine ha fatto il reddito minimo?*, cit, p. 337.

³⁷⁹ E. MONTICELLI, *Tre proposte per una legge*, in www.sbilanciamoci.it.

essere vista come mero costo, ma piuttosto come investimento sociale³⁸⁰ che, oltre a dare dignità e possibilità di reinserimento ai soggetti vulnerabili e maggiormente colpiti dalla crisi, possa contribuire a riportare il consumo a livelli adeguati e a dare nuovi stimoli per una ripresa economica³⁸¹.

3.6 Tra nuovi bisogni e vincoli di bilancio: sfide e promesse del “secondo welfare”

La profonda crisi economico finanziaria a partire dal 2008 ha indotto i sistemi di *welfare* ad affrontare, da un lato, l’emergere di nuovi rischi e di nuovi bisogni sociali, dall’altro, la sfida di avere risorse sempre più scarse e vincoli di bilancio sempre più stringenti. Le soluzioni che i governi europei, tra cui quello italiano, hanno provato a mettere in campo negli ultimi due decenni sono state interventi di *retrenchment*³⁸² o misure e programmi di «ricalibratura»³⁸³.

Tuttavia, i risultati non sono stati ovunque gli stessi, e non ugualmente efficaci nel combattere la crisi. Mentre alcuni paesi, come quelli scandinavi, sono riusciti a combinare politiche rigorose con il mantenimento di un *welfare* generoso e di stampo universalistico, in Italia permangono gli squilibri di un sistema di protezione sociale disfunzionale in termini di copertura dei rischi e dei beneficiari e di ripartizione della spesa per settori. Infatti, se la spesa sociale pubblica italiana è più o meno in linea con la media europea, continuano a contrapporsi una spesa pensionistica ipertrofica e scarsi investimenti nelle

³⁸⁰ In tema cfr. i rilievi di G. ESPING ANDERSEN, *Why we need a new welfare state*, Oxford University Press, 2002, p. 46; e A. HEMERIJCK, *Changing welfare states*, Oxford University Press, 2012, p. 137, i quali sottolineano che l’investimento sociale non può essere un sostituto degli istituti di protezione sociale e che anzi una tutela di reddito minimo è una precondizione per una efficace strategia di investimento sociale.

³⁸¹ S. RONCHI, *Reddito minimo garantito: chiarimenti e riflessioni sul grande assente del welfare italiano*

³⁸² In tema v. P. PIERSON, *The New Politics of the Welfare State*, Oxford University Press, Oxford, 2001; P. STARKE, *The Politics of Welfare State Retrenchment: A Literature Review*, «Social Policy & Administration», vol. 40, n. 1, 2006, pp. 104-120.

³⁸³ Sull’argomento v. M FERRERA e A. HEMERIJCK, *Recalibrating European Welfare Regimes*, in J. ZEITLIN e D. TRUBECK (a cura di), *Governing Work and Welfare in a New Economy: European and American Experiments*, Oxford University Press, Oxford, 2003, pp. 88-128.

politiche del «nuovo *welfare*» (invalidità, disoccupazione, famiglia, politiche abitative ed esclusione sociale)³⁸⁴.

Prendendo atto dei vincoli finanziari, si era dato per scontato che le riforme potessero avvenire principalmente tramite “ricalibrature” interne al *welfare* pubblico: meno pensioni, più servizi sociali; meno ai padri, più ai figli; meno risarcimenti, più opportunità. Ma la via della ricalibratura si è scontrata con l'enorme forza di resistenza degli interessi costituiti intorno ai cosiddetti “*entitlement programmes*”, ossia gli schemi assicurativi basati su spettanze e diritti acquisiti³⁸⁵.

È questo lo scenario con cui bisogna fare i conti, e che vede emergere, accanto a strategie di ricalibratura, anche una nuova linea direttrice, quella del cosiddetto “secondo welfare”, innescando un ampio dibattito sul contributo che attori e risorse non pubbliche possono fornire nell’ “arena del *welfare*”.

Il problema è sì nato dalla crisi economica, che ha determinato il ritirarsi dello Stato da alcune zone tradizionalmente protette, a cui ha corrisposto un'accentuazione ed una ripresa dell'intervento privato. Tale ripresa del ruolo del *welfare* negoziale, tuttavia, non è solo dovuta alla questione della crisi economica, ma alla base c'è proprio una diversa valutazione del modo in cui vanno bilanciati pubblico e privato, e del modo in cui va considerato nel nostro ordinamento il principio di sussidiarietà³⁸⁶.

I diversi contributi sull'Economia sociale di mercato evidenziano l'importanza della sussidiarietà come strumento che permette di perseguire l'interesse pubblico e di cogliere la complessità della società, valorizzando la

³⁸⁴F. MAINO, *Il secondo welfare: contorni teorici ed esperienze esemplificative*, in *RPS/ Italian Journal of Social Policy*, 4/2012, p. 169.

³⁸⁵F. MAINO, M. FERRERA, *Secondo Welfare: perché? Una introduzione*, in *Primo rapporto sul secondo welfare in Italia*, 2013, Torino, Centro di Ricerca e Documentazione Luigi Einaudi, p.11. Il Rapporto è frutto del lavoro biennale del progetto Percorsi di secondo welfare, realizzato dal Centro di Ricerca e Documentazione Luigi Einaudi di Torino in collaborazione con il Dipartimento di Scienze Sociali e Politiche dell'Università degli Studi di Milano. Il Rapporto è suddiviso in due parti. Nella prima vengono caratterizzati i principali protagonisti del secondo welfare in Italia (sistema delle imprese e sindacati, mondo assicurativo, Terzo settore e Fondazioni), dal punto di vista funzionale ed evolutivo. Nella seconda parte vengono, invece, approfondite alcune esperienze ritenute emblematiche di quel secondo welfare che già esiste in Italia: da esse si ricava la conferma delle sue potenzialità di sviluppo e delle sue ricadute positive, ma anche di alcune criticità. Il Rapporto è disponibile su www.secondowelfare.it

³⁸⁶G. PROIA, *Il welfare negoziale*, in G. CANAVESI – I. SPILIMBELLO (a cura di), *Solidarietà, sussidiarietà, sicurezza sociale*, cit., p. 91.

libera iniziativa degli individui e dei corpi sociali intermedi³⁸⁷. Non si può, dunque, pensare che sia solo lo Stato a realizzare interventi per il benessere dei cittadini³⁸⁸, ma appare evidente come la sussidiarietà assuma importanza non solo nella sua dimensione verticale, collegabile al decentramento burocratico, ma anche e soprattutto nella sua dimensione orizzontale, quale strumento essenziale per valorizzare tutti gli attori della società civile³⁸⁹. Tra lo Stato e ogni singola persona si colloca, infatti, una serie di corpi intermedi all'interno dei quali ogni singolo individuo entra in relazione con altri soggetti, dando vita ad un insieme complesso di relazioni³⁹⁰.

Inoltre dare peso alla parte negoziale e alla compresenza tra pubblico e privato nella costruzione di un moderno sistema di *welfare*, significa anche significa anche assicurare un maggior grado di responsabilizzazione dell'individuo³⁹¹.

Nel primo *welfare*, invero, dovrebbero rientrare i regimi di base previsti dalla legge e i regimi complementari obbligatori di protezione sociale che coprono i rischi fondamentali dell'esistenza, quali quelli connessi alla salute, agli infortuni sul lavoro, alla disoccupazione, alla vecchiaia, al pensionamento e alla disabilità. Ma anche le prestazioni e i servizi considerati «essenziali» per assicurare una sopravvivenza decorosa e un'adeguata integrazione nella comunità, oltre che garantire i diritti fondamentali di cittadinanza. Nel secondo *welfare* confluiscono quindi programmi di protezione e misure di investimento sociale, da finanziarsi con risorse non pubbliche, messe a disposizione da un insieme ampio e variegato di attori economici e sociali, come fondazioni bancarie e di comunità, aziende, sindacati, associazioni datoriali, imprese sociali, assicurazioni, rappresentanti del Terzo settore e del volontariato, che possono, grazie al loro forte radicamento territoriale e in partnership con gli enti locali, contribuire a dare risposte ai nuovi bisogni, per arginare l'arretramento del *welfare state* pubblico³⁹². Da questo punto

³⁸⁷ A. M. BATTISTI, *Welfare e No profit in Europa. Profili comparati*, cit., p. 70

³⁸⁸ M. HILL, *Le politiche sociali. Un'analisi comparata*, Bologna, 1999, p. 21.

³⁸⁹ A. M. BATTISTI, *Welfare e No profit in Europa. Profili comparati*, cit., p. 71.

³⁹⁰ I. COLOZZI, *La sussidiarietà nelle politiche sociali*, in P. DONATI- I. COLOZZI (a cura di) *La sussidiarietà. Che cos'è e come funziona*, Roma, 2005, p. 138.

³⁹¹ G. PROIA, *Il welfare negoziale*, cit., p. 91.

³⁹² F. MAINO, *Il secondo welfare: contorni teorici ed esperienze esemplificative*, cit., p. 169.

di vista, gli enti locali, seppure sempre più vincolati nelle loro decisioni di spesa, sono candidati ad assumere un ruolo centrale nel promuovere partnership pubblico- privato e nel contribuire al reperimento di risorse aggiuntive, integrando e completando quanto già offerto dal primo *welfare*.

L'obiettivo è la definizione di un nuovo modello di *governance* che permetta di superare la crisi senza arrivare allo smantellamento del *welfare* pubblico che, pertanto, non è messo in discussione nella sua funzione redistributiva di base, ma solo integrato dall'esterno laddove vi siano domande non soddisfatte. Nel contesto di crisi economica che riduce drasticamente le risorse disponibili per continuare a erogare i servizi del primo *welfare*, le aspettative nutrite nei confronti dei processi di innovazione sociale riposano, dunque, sul convincimento che sia possibile rispondere a una serie pressante di domande sociali ridisegnando le politiche pubbliche, mediante processi di *governance* inclusivi (partnership pubblico/privato sociale/for profit) che conducano gradualmente al superamento delle rigidità del *welfare* post-bellico³⁹³.

La risposta alla nuova configurazione assunta dai rischi e dai bisogni sociali, è cercata in nuovi processi di *policy-making*, che superino la centralizzazione dei poteri in mano allo Stato a favore di una ripartizione degli stessi tra diversi livelli istituzionali sulla base di competenze specifiche, incentivando l'inclusione della società civile nei processi decisionali e nelle fasi di programmazione in un'ottica di *welfare mix*³⁹⁴.

Un secondo *welfare* con tali caratteristiche, invero, si inquadra all'interno dei principi della Strategia di Lisbona di rinnovamento dei sistemi di *welfare* europei, e che continuano a essere al centro di "Europa 2020", e rappresenterebbe anche una via per creare occupazione e rilanciare la crescita e lo sviluppo³⁹⁵.

Del resto, la nuova strategia *Europa 2020*, chiamando a raccolta tutte le parti interessate, ovvero i parlamenti nazionali e regionali, le autorità regionali e locali, le parti sociali e la società civile "a fornire un contributo all'attuazione della strategia, lavorando in partenariato e adottando iniziative nei settori di cui

³⁹³ L. CANALE, *Unione europea, innovazione sociale e secondo welfare*, in *Working Paper-2WEL* n. 1, 2013, p.6.

³⁹⁴ F. MAINO, *Il secondo welfare: contorni teorici ed esperienze esemplificative*, cit., p. 169.

³⁹⁵ F. MAINO, *Un secondo welfare per i nuovi bisogni*, «il Mulino», n. 5, 2012, pp. 833-841.

sono responsabili”, conferma il consolidamento, a livello europeo, di una idea di *welfare* «abilitante» che spinga istituzioni e cittadini, sindacati e imprese, a sperimentare nuovi processi e servizi in grado di rispondere in modo più efficiente ed efficace ai bisogni della società di quanto, ad oggi, si riesca a fare nel mutevole contesto dei *welfare state* nazionali³⁹⁶.

In questa prospettiva, l’auspicata “ricalibratura” dei sistemi di *welfare* avviene col passaggio da un *welfare* incentrato sui trasferimenti ad uno orientato sui servizi, e con una parallela modifica della funzione da quella prevalente di protezione sociale a quella di *social investment*; da “*freedom from want to freedom to act*”³⁹⁷. Si tratta di un *welfare* concepito come investimento sociale, in grado di potenziare sia le capacità produttive del sistema, sia le esigenze di protezione sociale delle persone. Ed invero, dal confronto fra paesi europei e dall’OCSE giungono risultati particolarmente significativi per ritenere che le istituzioni ispirate a un *welfare* attivo universale e “*service oriented*”, lungi dall’appesantire l’efficienza economica, rispondono meglio alle sfide del cambiamento sociale ed economico, con risultati migliori in termini sia di occupazione, sia di *performance* del sistema economico³⁹⁸.

L’Unione Europea sembra quindi allineata, nella propria visione “innovativa” del futuro delle politiche sociali, a quanto elaborato e sperimentato anche in altri paesi dell’area OCSE, ed è in questa prospettiva che deve essere interpretata la forte enfasi che la Commissione europea sta sempre più ponendo sui processi di innovazione sociale³⁹⁹.

Per la verità, le risorse pubbliche da destinare alla modernizzazione del *welfare* e alla cosiddetta “innovazione sociale” sono oggi in Europa davvero modeste. Soprattutto nei paesi economicamente più deboli, dove gli stringenti

³⁹⁶ L. CANALE, *Unione europea, innovazione sociale e secondo welfare*, cit., p. 12.

³⁹⁷ A. HEMERIJCK, *Changing welfare states*, cit., p. 39.

³⁹⁸ T. TREU, *Le istituzioni del lavoro nell’Europa della crisi*, cit., p. 617.

³⁹⁹ L. CANALE, *Unione europea, innovazione sociale e secondo welfare*, cit., p. 7. Per la definizione di innovazione sociale proposta dall’Ufficio dei consiglieri di politica europea della Commissione: «L’innovazione sociale consiste in nuove idee (prodotti, servizi e modelli) che rispondono ai bisogni sociali in modo più efficace delle alternative esistenti e che, allo stesso tempo, creano nuove relazioni sociali e collaborazioni» cfr. BEPA - Bureau of european policy advisers, 2011, *Empowering People, Driving Change: Social Innovation in the European Union*, Commissione europea, Bruxelles.

vincoli di bilancio del Fiscal Compact rischiano anzi di tradursi in ulteriori riduzioni di servizi e prestazioni.

A fronte delle fragilità, evidenziate nel corso della trattazione, che connotano il modello sociale italiano e dell'elevato livello di debito pubblico, quella di promuovere lo sviluppo di un "secondo *welfare*" opera come una delle possibili strategie, sperimentando forme e strumenti di sostegno e di integrazione al *welfare* statale, che coinvolgano anche soggetti non pubblici nel ruolo tanto di finanziatori ed erogatori di servizi e trasferimenti, quanto di partner nei processi di progettazione e governo del cambiamento⁴⁰⁰.

Non si possono, d'altra parte, di certo trascurare i rilievi critici in ordine alla scarsa capacità da parte del *welfare* dei servizi e delle politiche di *social investment*, ancorché tanto sponsorizzati dalla strategia europea, di operare efficacemente nel senso della redistribuzione del reddito⁴⁰¹ e della riduzione dei livelli relativi di povertà, anche fra la popolazione attiva. Si sottolinea che l'investimento sociale non può essere un sostituto degli istituti di protezione sociale, e si suggerisce di "ricalibrare interventi di redistribuzione del reddito e azioni positive di *social investment*, tenendo conto della nuova stratificazione dei rischi sociali oltre che delle ristrettezze budgetarie"⁴⁰².

Servono iniziative politiche coraggiose innanzitutto nei terreni critici del *welfare*. L'avvertita esigenza di rafforzare le misure di contrasto alla povertà e all'esclusione sociale ha avuto seguito, in quasi tutti i paesi europei, sia pure con varianti, nell'introduzione di schemi di reddito minimo per persone e famiglie con redditi inferiori alla soglia ritenuta necessaria per far fronte alle esigenze basilari di vita. L'Italia rimane una tra i pochi paesi a non essere dotato di un sistema universale di sostegno al reddito, fatta eccezione per un breve periodo

⁴⁰⁰ F. MAINO, M. FERRERA, *Le promesse del secondo welfare e le questioni aperte. Una conclusione*, in *Primo rapporto sul secondo welfare in Italia*, cit., p.19.

⁴⁰¹ V. rilievi critici di B. CANTILLON, *The paradox of social investment State: growth employment and poverty in the Lisbon era*, *Journal of European social policy*, 2011, p. 432 ss; B. CANTILLON, H. VERSCHUEREN, P. PLOSCAR, *Social inclusion and social protection in the EU: any interaction between law and policy?*, in B. CANTILLON, H. VERSCHUEREN, P. PLOSCAR, (eds), *Social Inclusion and social protection in the EU, Interactions between law and policy*, Intersettia, Cambridge, Antwerp, Portland, 2012, p. 1 ss.; e anche M. DAWSON, B. DE WITTE, *The EU legal framework of social inclusion and social protection*, nello stesso volume, cit., p. 129.

⁴⁰² T. TREU, *Le istituzioni del lavoro nell'Europa della crisi*, cit., p. 616.

sperimentale su scala nazionale⁴⁰³, poi ripreso da alcune legislazioni regionali⁴⁰⁴. Se un passo avanti sembra essere stato fatto dall'attuale Governo verso coloro che siano cessati dalla prestazione di disoccupazione senza essere ricollocati al lavoro, passi ancora più coraggiosi dovrebbero compiersi verso coloro che non abbiano fatto ingresso nel mondo del lavoro e cerchino attivamente una occupazione, oppure non abbiano raggiunto i requisiti richiesti per accedere all'indennità di disoccupazione, nella direzione della costruzione di un sistema di ammortizzatori sociali universale⁴⁰⁵.

L'aumento della disoccupazione e dell'inoccupazione giovanile rilancia, nel dibattito politico, il tema dell'introduzione di un reddito minimo in Italia⁴⁰⁶ e, a catena, il tema del principio della condizionalità, che consente di agganciare la prestazione sociale ad una politica attiva dell'impiego, in attuazione dell'art. 4 Cost, che prevede il diritto al lavoro e impone allo Stato di promuovere le condizioni che lo rendano effettivo⁴⁰⁷. Nell'attuale situazione di crisi, però, data la sempre più scarsa capacità dei servizi all'impiego, nell'ambito delle politiche attive, di offrire occasioni di lavori adeguati che i lavoratori disoccupati sono tenuti ad accettare in applicazione del principio stesso, il rafforzamento del sistema di attività formative diventa una questione cruciale per il funzionamento della condizionalità⁴⁰⁸.

Se il punto nodale e la matrice di tutte le perplessità sul reddito minimo per gli inoccupati/disoccupati resta, invece, quello del finanziamento della prestazione universale, a causa dei forti vincoli di bilancio che "ne rendono impossibile, allo

⁴⁰³ La più significativa esperienza risale all'esperimento introdotto dalla "Legge Turco", l. n. 328/200 su cui si rinvia a P. BOZZAO, *Reddito minimo e welfare multilivello: percorsi normativi e giurisprudenziali*, cit., p. 609 ss.

⁴⁰⁴ E. RANCI ORTIGOSA, *Il reddito minimo di inserimento*, in L. GUERZONI, *La riforma del welfare*, cit. p. 441 ss.

⁴⁰⁵ L. CORAZZA, *Il principio della condizionalità (al tempo della crisi)* in *DLRI*, 3, 2013, p. 499.

⁴⁰⁶ Le proposte sul reddito minimo di cittadinanza e garantito sono sul tavolo del Senato, alla riapertura dei lavori dell'anno nuovo. Spetta alla Commissione Lavoro di Palazzo Madama, convocata per il 7 gennaio, incardinare i disegni di legge che portano la firma del Movimento 5 Stelle e del gruppo Misto-Sel, la cui presentazione originaria risale a ottobre 2013.

⁴⁰⁷ Sull'interpretazione della condizionalità come strumento di promozione e concretizzazione del diritto al lavoro si legga F. LISO, *Appunti su alcuni profili dell'art. 19* cit, pp. 715 ss.; M. FREEDLAND- N. COUNTOURIS, *Diritti e doveri nel rapporto tra disoccupati e servizi per l'impiego in Europa*, in *DLRI*, 2005, pp. 580 ss.

⁴⁰⁸ L. CORAZZA, *Il principio della condizionalità (al tempo della crisi)* in *DLRI*, 3, 2013, p. 500.

stato, la sostenibilità economica⁴⁰⁹», bisognerebbe ristabilire un ordine nelle priorità costituzionali⁴¹⁰, in termini di spostamento di risorse da un'area all'altra della sicurezza sociale, o, ancora meglio, da un'area all'altra della spesa pubblica, come del resto già esortava a fare a suo tempo la Commissione Onofri⁴¹¹.

L'“azzardata” ipotesi, infine, che si sta facendo strada, di istituire un reddito minimo a livello europeo, pagato con fondi comunitari, sarebbe “manifestazione concreta di solidarietà comunitaria che seguirebbe e compenserebbe quelle realizzate con gli interventi di salvataggio delle banche in difficoltà”, un passo compatibile con quel *social growth compact*, da affiancare al fiscal compact, che di tanto in tanto si sente da ultimo evocare⁴¹². Servirebbe, invero, a correggere, anche di fronte all'opinione dei cittadini colpiti dalla crisi, l'asimmetria fra interventi finanziari e sociali dell'Unione.

⁴⁰⁹ S. SPATTINI, M. TIRABOSCHI E J. TSCHÖLL, *Il nuovo sistema di ammortizzatori sociali*, cit. p. 343.

⁴¹⁰ S. RENGÀ, *Bilateralità e sostegno del reddito tra autonomia ed eteronomia*, cit. p. 151.

⁴¹¹ Commissione per l'analisi delle compatibilità macroeconomiche della spesa sociale, relazione finale, 28.2.1997.

⁴¹² S. RENGÀ, *Bilateralità e sostegno del reddito tra autonomia ed eteronomia*, cit., p. 152. Sul tema si richiama T. TREU, *Le istituzioni del lavoro nell'Europa della crisi*, cit. p. 632. Su un Rmg europeo cfr. S. GIUBBONI, *Diritti e solidarietà in Europa. I modelli sociali nazionali nello spazio giuridico europeo*, il Mulino, Bologna, 2012; G. ALLEGRI, G. BRONZINI, *Sogno europeo o incubo?*, Fazi, Roma, 2014. Cfr. anche C. TRIPODINA, *Il diritto a un'esistenza libera e dignitosa. Sui fondamenti costituzionali del reddito di cittadinanza*, Giappichelli, Torino, 2013.

BIBLIOGRAFIA

AGUILAR M.- GAVIRIA M.- LAPARRA M., *La caña y el pez. Estudio sobre los Salarios Sociales en las Comunidades Autonomas*, Fundacion Foessa, Madrid, 1995.

ALAIMO A., CARUSO B., *Dopo la politica i diritti: l'Europa «sociale» dopo il Trattato di Lisbona*, in PARISI N., PETRALIA V. (a cura di), *L'Unione europea dopo il Trattato di Lisbona*, Atti del Convegno di Catania, 9-10 aprile 2010, Giappichelli, 2011.

ALAIMO A., *Da "Lisbona 2000" a "Europa 2020". Il "modello sociale europeo" al tempo della crisi: bilanci e prospettive*, in *RIDL*, 3, 2012.

ALAIMO A., *Politiche attive, servizi per l'impiego e stato di disoccupazione*, in *Il Nuovo Mercato Del Lavoro: dalla legge Fornero alla legge di stabilità 2013*, a cura di CINELLI M.- FERRARO G.- MAZZOTTA O., Giappichelli, Torino, 2013.

ALAIMO A., *Presente e futuro del modello sociale europeo. Lavoro, investimenti sociali e politiche di coesione*, in *Riv. giur. lav.*, 2, 2013.

ALES E., *Dalla politica sociale alla politica europea di coesione economica e sociale. Considerazioni critiche sugli sviluppi del modello sociale europeo nella stagione del metodo aperto di coordinamento*, in *Lavoro, welfare e democrazia deliberativa*, Giuffrè, 2010.

ALES E., *Lo sviluppo della dimensione sociale comunitaria: un'analisi "genealogica"*, in *RDSS*, 2009.

ALLAMPRESE A., *Aiuti di Stato e Corte di Giustizia: osservazioni a partire dal caso Ente poste italiane*, in *Riv giur. lav.*, II, 1999.

ALLEGRI G., BRONZINI G., *Sogno europeo o incubo?*, Fazi, Roma, 2014.

ALLOCA V., *La Carta di Nizza e i diritti sociali fondamentali nella giurisprudenza*, in *DLM*, 1, 2013.

ALTIERI G., BIRINDELLI L., DI NICOLA F., RAITANO M. E TREVES C., *La proposta di riforma del sistema degli ammortizzatori sociali della CGIL* in *Riv. giur. lav.*, I, 2011.

AVIO A., *La disoccupazione dei lavoratori agricoli*, in *Il Nuovo Mercato del Lavoro: dalla legge Fornero alla legge di stabilità 2013*, a cura di CINELLI M.-FERRARO G.-MAZZOTTA O., Giappichelli, Torino, 2013.

BALDASSARRE A., *Diritti sociali (voce)*, in *Enc. giur.*, Milano, 1989.

BALLESTRERO M. V., *Declinazioni di flexicurity. La riforma italiana e la deriva spagnola*, in *Lav. dir.*, 2012.

BALLETTI E., *Funzionalità e riassetto delle misure di sostegno al reddito e degli ammortizzatori sociali*, in *DL*, 2004.

BALLETTI E., *La riforma degli ammortizzatori sociali alla luce del disegno di legge delega 3 aprile 2014, n. 1428 Senato* in www.meetingsandcommunication.it/bertinoro/files/B5.pdf

BALLETTI E., *La tutela del lavoro e degli ammortizzatori sociali nel disegno di riforma*, in *Tutela del lavoro e riforma degli ammortizzatori sociali*, Torino, Giappichelli editore, 2002.

BARBIER C. J., *Welfare italiano. L'Europa nonostante tutto- Sessione I- Dimenticare Lisbona? Riflessioni sulla validità del modello sociale europeo*, in *Riv. pol. soc.*, 2006.

BARBIER C.J., *La logica del workfare in Europa e negli Stati Uniti: i limiti delle analisi globali*, in *Assistenza sociale*, n.1, 1998.

BARBIERI F., *Ammortizzatori: la nuova flexicurity parte dai co.co.pro.*, in <http://www.ilsole24ore.com/art/notizie/2015-01-05/ammortizzatori-nuova-flexicurity-parte-cocopro-071617.shtml?uuid=ABxMotYC>

BARBIERI M., *Ammortizzatori in deroga e modelli di welfare negli Accordi Stato-Regioni e Regioni-parti sociali*, in *Riv. giur. lav.*, I, 2011.

BATTISTI A. M. , *Welfare e No profit in Europa. Profili comparati*, Giappichelli, Torino, 2013.

BAVARO V., *Note sugli enti bilaterali e libertà contrattuale*, in *LG*, 2007.

BELLAVISTA A., *Ordinamento civile, diritto del lavoro e regionalismo*, in *DML*, 2003.

BEPA - Bureau of european policy advisers, 2011, *Empowering People, Driving Change: Social Innovation in the European Union*, Commissione europea, Bruxelles.

BIN ITALIA (a cura di), *Reddito minimo garantito. Un progetto necessario e possibile*, Gruppo Abele, Torino, 2012.

BOMBASSEI A., *Le prospettive di riforma del sistema degli ammortizzatori sociali*, in *Dir. rel. ind.*, 2010.

BOZZAO P., *Dal «lavoro» alla «laboriosità». Nuovi ambiti della protezione sociale e discontinuità occupazionale*, in *Riv. dir. sic. soc.*, 2003.

BOZZAO P., *Jobs act o jobs aid? Appunti per un'agenda del lavoro in tempi di crisi*, in www.federalismi.it

BOZZAO P., *Reddito di base e cittadinanza attiva nei nuovi scenari di welfare*, in *Riv. giur. lav.*, 2, 2014.

BOZZAO P., *Reddito minimo e inclusione sociale attiva: percorsi per un nuovo welfare*, in FERRARO G. (a cura di), *Redditi e occupazione nelle crisi d'impresa*, Giappichelli, Torino, 2014.

BOZZAO P., *Reddito minimo e welfare multilivello: percorsi normativi e giurisprudenziali*, in *Giorn. dir. lav. rel. ind.*, 2, 2011.

BRANDOLINI A., *Introduzione. Il welfare state italiano a dieci anni dalla "Commissione Onofri": interpretazioni e prospettive*, in GUERZONI L. (a cura di), *La Riforma del welfare. Dieci anni dopo la "Commissione Onofri"*, Il Mulino, Bologna, 2008.

BRONZINI G., *Che fine ha fatto il reddito minimo garantito?* in *Riv. giur. lav.*, 2, 2014.

BRONZINI G., GIUBBONI S., *La nuova agenda sociale europea in materia sociale e il metodo aperto di coordinamento*, *Arel*, n.4, 2010.

BRONZINI G., *I diritti fondamentali nell'ordinamento integrato e il ruolo della Corte di Giustizia*, in *Riv. crit. dir. lav.*, 2009, 4.

BRONZINI G., *Il reddito di cittadinanza. Una proposta per l'Italia e per l'Europa*, Edizioni Gruppo Abele, Torino, 2011.

BRONZINI G., *Il reddito minimo garantito nell'Unione Europea: dalla Carta di Nizza alle politiche di attuazione*, in *Giorn. dir. lav. rel. ind.*, 2, 2011.

BRONZINI G., PICCONE V., *Le Corti sovranazionali e il Parlamento europeo insistono per l'"efficacia anticipata" della Carta di Nizza*, in *DL*, 2007.

BUSILACCHI G., *I principali schemi di reddito minimo in Europa*, in PIZZUTI F. R. (a cura di), *Rapporto sullo Stato Sociale*, Torino, 2008.

BUSILACCHI G., *Welfare e diritto al reddito. Le politiche di reddito minimo nell'Europa a 27*, Franco Angeli, Milano, 2014.

BUTI M.- FRANCO D.- PENCH L.R., *Il Welfare State in Europa: la sfida della riforma*, Bologna, 1999.

CAMMALLERI C. M., *Contributo al dibattito sul futuro del modello sociale*, in *Annali della Facoltà di Economia*, LXIII, 2009.

CANALE L., *Unione europea, innovazione sociale e secondo welfare*, in *Working Paper-2WEL* n. 1, 2013.

CANTILLON B., *The paradox of social investment State: growth employment and poverty in the Lisbon era*, *Journal of European social policy*, 2011.

CANTILLON B., VERSCHUEREN H., PLOSCAR P., *Social inclusion and social protection in the EU: any interaction between law and policy?*, in CANTILLON B., VERSCHUEREN H., PLOSCAR P., (eds), *Social Inclusion and social protection in the EU, Interactions between law and policy*, Intersetia, Cambridge, Antwerp, Portland, 2012.

CARABELLI U., *Dagli ammortizzatori sociali alla rete integrata di tutele sociali*, in *Tutela del lavoro e riforma degli ammortizzatori sociali*, Torino, Giappichelli editore, 2002.

CARINCI F., *Jobs Act, atto I. La legge n. 78/2014 fra passato e futuro*, anticipato su *Working Paper ADAPT* n. 164 del 15 ottobre 2014, e già pubblicato in <http://csdle.lex.unict.it>

CARINCI F., MISCIONE M. (a cura di), *Il diritto del lavoro dal “Libro Bianco” al Disegno di legge delega 2002*, Milano, 2002.

CARINCI F., *Osservazioni sulla riforma del Titolo V della Costituzione. La materia del lavoro*, in CARINCI F. e MISCIONE M. (a cura di), *Il diritto del lavoro dal “Libro Bianco” al disegno di legge delega 2002*, Milano, 2002.

CARINCI F., *Riforma costituzionale e diritto del lavoro*, in *ADL*, 2003 n.17.

CARINCI M. T., *Il rapporto di lavoro al tempo della crisi: modelli europei e flexicurity "all'italiana" a confronto*, in *Giorn. dir. lav. rel. ind.*, 2012.

CARMINATI E., CASSANO L., TIRABOSCHI M., *L'intervento sui fondi interprofessionali per la formazione continua. I nuovi fondi di solidarietà*, in *La nuova riforma del lavoro*, a cura di MAGNANI M., TIRABOSCHI M., Giuffrè, Milano, 2012.

CARUSO B., *Il modello sociale europeo: un profilo ricostruttivo*, Relazione al Convegno nazionale di studi *Modello sociale europeo*, 1.6.2007, Perugia, dattiloscritto.

CASTEL R., *Le insidie dell'esclusione*, in *Assistenza sociale*, n. 2, 1996.

CESTER C., *Il futuro degli enti bilaterali: collaborazione e antagonismo alla prova della riforma del mercato del lavoro*, in *LD*, 2003.

CIES (Commissione di indagine sull'esclusione sociale) *Rapporto sulle politiche contro la povertà e l'esclusione sociale. Anno 2010*, Carocci, Roma, 2010.

CINELLI M., *Diritto della previdenza sociale*, Giappichelli, Torino, 2010.

CINELLI M., FERRARO G., *Lavoro, competitività e welfare*, Torino, 2008.

CINELLI M., FERRARO G., *Welfare e competitività nel disegno di fine legislatura*, in *Riv. dir. sic. soc.*, 2008.

CINELLI M., *Gli ammortizzatori sociali nel disegno di riforma del mercato del lavoro*, in AA.VV., *Il dibattito sulla riforma italiana del mercato del lavoro*, in <http://csdle.lex.unict.it>.

CINELLI M., *Il welfare tra risparmio e razionalizzazione. Gli interventi di riforma 2011-2012 su pensioni e ammortizzatori sociali*, in *Il Nuovo Mercato del lavoro: dalla legge Fornero alla legge di stabilità 2013*, a cura di CINELLI M.- FERRARO G.- MAZZOTTA O., Giappichelli, Torino, 2013.

CINELLI, M., *Gli ammortizzatori sociali nel disegno di riforma del mercato del lavoro. A proposito degli artt. 2-4, della legge n. 92/2012*, in *Riv. dir. sic. soc.*, 2, 2012.

COLAPINTO N., *Asdi 2015, un nuovo strumento per raggiungere la pensione?* in <http://www.pensioniooggi.it/notizie/lavoro/asdi-2015-un-nuovo-strumento-per-raggiungere-la-pensione-55432>

COLOZZI I., *La sussidiarietà nelle politiche sociali*, in DONATI P.- COLOZZI I. (a cura di) *La sussidiarietà. Che cos'è e come funziona*, Roma, 2005.

COM (2003) 606 del 15.10.2003, *In merito all'articolo 7 del trattato sull'Unione europea. Rispettare e promuovere i valori sui quali è fondata l'Unione*.

COPPOLA V., *Jobs Act, novità 2015: arriva Naspi, la nuova indennità di disoccupazione* in <http://www.vesuviolive.it/ultime-notizie/politica/62884-jobs-act-novita-2015-arriva-naspi-la-nuova-indennita-di-disoccupazione/>

DAWSON M., DE WITTE D., *The EU legal framework of social inclusion and social protection*, in CANTILLON B., VERSCHUEREN H., PLOSCAR P., (eds), *Social Inclusion and social protection in the EU, Interactions between law and policy*, Intersettia, Cambridge, Antwerp, Portland, 2012.

DE AGOSTINI S., *Jobs Act, oggi cdm. Boeri: "Ma per sussidi a disoccupati mancano 2 miliardi"* in <http://www.ilfattoquotidiano.it/2014/12/24/jobs-act-oggi-cdm-boeri-per-i-sussidi-disoccupati-mancano-2-miliardi/1295076/>

DE MARCO C., *Gli ammortizzatori sociali tra vecchie e nuove proposte*, in *Riv. it. dir. lav.*, I, 2009.

DE PASQUALE P., *Libera concorrenza ed economia sociale nel Trattato di Lisbona*, DPCE, 2009.

DEAKIN S., *Il Trattato di Lisbona; le sentenze Viking e Laval e la crisi finanziaria: in cerca di nuove basi per l'«economia sociale di mercato» europea*, in *Riv. giur. lav.*, 4, 2013.

DI CORRADO G., *La riforma degli ammortizzatori sociali: l' Aspi*, in *DLM* 3, 2012.

DI STASI A., *Questione metodologica e principio di solidarietà negli ammortizzatori sociali*, in *Av. Vv.*, *Tutela del lavoro e riforma degli ammortizzatori sociali*, Giappichelli, 2002.

DURANTE A., *Il reddito di cittadinanza: verso un nuovo modello di protezione sociale?* in *Riv. giur. lav.*, 1, 2006.

ESPING ANDERSEN G., *Social Foundations of Postindustrial Economies*, Oxford, Oxford University Press, trad. it.: *I fondamenti sociali delle economie postindustriali*, Bologna, 2000.

ESPING ANDERSEN G., *The Three Worlds of Welfare Capitalism*, Cambridge, Polity Press, 1990.

ESPING ANDERSEN G., *Why we need a new welfare state*, Oxford University Press, 2002.

FERRANTE V., *Recenti evoluzioni nella disciplina degli ammortizzatori sociali: fra sostegno alla riduzione dell'orario e generalizzazione delle tutele*, in *DRI*, 2009.

FERRARO G., *Ammortizzatori sociali e licenziamenti collettivi nella riforma del mercato del lavoro*, in *WP C.S. D.L.E. "Massimo D'Antona"*. IT – 143/2012 e in *Mass. giur. lav.*, 2012.

FERRERA M. e HEMERIJCK A., *Recalibrating European Welfare Regimes*, in ZEITLIN J. e TRUBECK D. (a cura di), *Governing Work and Welfare in a New Economy: European and American Experiments*, Oxford University Press, Oxford, 2003.

FERRERA M., *Dinamiche di globalizzazione e Stato Sociale: un'introduzione* in M. Ferrera, *Stato sociale e mercato mondiale*, Torino, 1993.

FERRERA M., *Le politiche sociali . L'Italia in prospettiva comparata*, Bologna, 2006.

FERRERA M., *Le quattro Europe sociali tra universalismo e selettività*, in *Giorn. dir. lav. rel. ind.*, 3, 1995.

FERRERA M., *Modelli di solidarietà. Politiche e riforme sociali nelle Democrazie*, Bologna, 1993.

FERRERA M., *Neowelfarismo liberale: nuove prospettive per lo stato sociale in Europa*, in *Stato e Mercato*, 2013.

FERRERA M., *Nuovi contratti e protezione universale: i lati buoni del Jobs act*, in http://www.corriere.it/economia/15_gennaio_03/nuovi-contratti-protezione-universale-lati-buoni-jobs-act-1c025f2c-936e-11e4-8973-ae280e1dba84.shtml

FERRERA M., *Ricalibrare il modello sociale europeo*, in *Urge Working paper* 7/2004.

FILÌ V., *Le deleghe per il riordino della normativa in materia di servizi per l'impiego e incentivi all'occupazione*, in CARINCI F., MISCIONE M. (a cura di), *Il Collegato lavoro 2008*, Ipsoa, Milano, 2008.

FOGLIA R., *Il dialogo fra ordinamento comunitario e nazionale del lavoro: la giurisprudenza*, in *DLRI*, 1992.

FRAIOLI A. L., *La tutela contro la disoccupazione*, in A. VALLEBONA (a cura di), *La riforma del lavoro 2012*, Torino, 2012.

FRANCO D.- MUNZI T., *Invecchiamento della popolazione e politiche fiscali nell'Unione Europea*, in BUTI M.- FRANCI D.- PENCH L. R., *Il Welfare State in Europa: la sfida della riforma?*, Bologna, 1999.

GALLINO L., *La lotta di classe dopo la lotta di classe*, intervista a cura di P. BORGNA, Roma e Bari, 2012.

GARILLI A., *Diritto del lavoro e nuovo assetto dello Stato*, in RGL, 2004.

GARILLI A., *Occupazione e diritto del lavoro. Le politiche del lavoro del governo Renzi* in WP CSDLE “Massimo D’Antona. IT-226/2014.

GAROFALO D., *Formazione e lavoro tra diritto e contratto. L’occupabilità*, Cacucci, Bari, 2004.

GAROFALO D., *Gli ammortizzatori sociali per la riforma Fornero*, in *Il lavoro nella giurisprudenza*, 10, 2012.

GAROFALO D., *Il collegato lavoro 2010 : commentario alla legge n. 183/2010* (a cura di) M. MISCIONE- D. GAROFALO, Milano, Ipsoa, 2011.

GAROFALO D., *La cassa integrazione guadagni*, in M. MARAZZA (a cura di), *Contratto di lavoro e organizzazione*, vol. IV, tomo II, in M. PERSIANI – F. CARINCI (diretto da), *Trattato di diritto del lavoro*, Cedam, Padova, 2012.

GAROFALO D., *La riforma degli ammortizzatori sociali: l’ipotesi “neocostituzionalista”*, in *Dir. rel. ind.*, 2008.

GAROFALO M. G., *I licenziamenti “impossibili”: crisi aziendali e mobilità del lavoro*, in *Riv. Trim. Dir. Proc. Civ.*, I, 1979.

GAROFALO M. G., *Un profilo ideologico del diritto del lavoro*, in *Giorn. Dir. Lav. Rel. ind.*, 1999.

GAROFALO R., *Ammortizzatori sociali e occupabilità*, in *Dir. rel. ind.*, III, 2006.

GHERA E., *Diritto del lavoro*, Cacucci, Bari, 2011.

GHERA E., *Forme speciali di previdenza*, in RIVA SANSEVERINO L., MAZZONI G., *Nuovo trattato di diritto del lavoro*, Cedam, Padova, 1971.

GIUBBONI S., *I diritti sociali nell'Unione europea dopo il Trattato di Lisbona: paradossi, rischi, opportunità*, in SALVI C. (a cura di), *Diritto civile e principi costituzionali*, Giappichelli, 2012.

GIUBBONI S., *Introduzione. Stato sociale, integrazione europea e nuovi confini della solidarietà in Europa*, in ID., *Diritti e solidarietà in Europa. I modelli sociali nazionali nello spazio giuridico europeo*, Il Mulino, 2012.

GIUBBONI S., *L'incerta Europeizzazione. Diritto della sicurezza sociale e lotta all'esclusione in Italia*, in WP C.S.D.L.E. "Massimo D'Antona", n. 13/2003.

GOTTARDI D., *I diritti sociali dalla prospettiva del Parlamento europeo, alcune sfaccettature della mobilità*, in *Le scommesse dell'Europa. Diritti, istituzioni e politiche* (a cura di BRONZINI G., GUARRIELLO F., PICCONE V.), Roma, Ediesse, 2009.

GOTTARDI D., *Tutela del lavoro e della concorrenza tra imprese nell'ordinamento dell'Unione europea*, in *Dir. lav. rel. ind.*, 2010.

HÄBERLE P., *Cultura dei diritti e diritto della cultura nello spazio costituzionale europeo*, Milano, 2003.

HEMERIJCK A., *Changing welfare states*, Oxford University Press, 2012.

HEYES J., *Flexicurity in crisis: European labour market policies in a time of austerity*, in *European journal of industrial relations*, 2013.

HILL M., *Le politiche sociali. Un'analisi comparata*, Bologna, 1999.

ICHINO P., *Lavorare meno, lavorare meglio. Riduzione dell'orario di lavoro e concorrenza tra occupati e disoccupati*, in *Lav. Dir.*, n.3, 1994.

ICHINO P., *Riforma del lavoro: contesto, intendimenti del Governo e ratio legis*, in *DPL*, 2012.

JEPSEN M., SERRANO PASCUAL A., *Introduzione* al volume di AA. VV., *Unwrapping the european social model*, Policy Press, Bristol, 2006.

KAHN-FREUND O., *On Uses and Misuses of Comparative Law*, in *Modern Law Review*, n. 1, 1974.

KJELLBERG A., *The Swedish unemployment insurance- will the Ghent system survive?*, in *Transfer*, 2006.

LA TERZA M., *Indennità di disoccupazione, ammortizzatori sociali e mercato del lavoro fino alle leggi del dicembre 2007*, in *Mass. giur. lav.*, 2008.

LAGALA C., *La previdenza sociale tra mutualità e solidarietà*, Cacucci, Bari, 2001.

LAMBERTUCCI P., *La disciplina delle eccedenze di personale tra legge e contrattazione collettiva: prime riflessioni sull'art. 2, ventottesimo comma, legge 23 dicembre 1996, n. 662*, in *ADL*, 1997.

LISO F., *Gli ammortizzatori sociali, percorsi evolutivi e incerte prospettive di riforma* in CURZIO P. (a cura di) *Ammortizzatori sociali. Regole, deroghe, prospettive*, Bari, Cacucci, 2010.

LISO F., *Appunti su alcuni profili dell'art. 19, decreto legge n.185/2008 convertito nella legge n. 2/2009*, in *Riv. dir. sic. soc.*, 3, 2009, p. 727.

LISO F., *Brevi note sull'art. 19 del recente decreto legge 185 intervenuto sulla materia degli ammortizzatori sociali*, in *Working Paper Adapt*, n. 68, 2008.

LISO F., *I fondi bilaterali alternativi*, in *Il Nuovo Mercato del lavoro*, a cura di CINELLI M.- FERRARO G. – MAZZOTTA O., Torino, Giappichelli, 2013.

LISO F., *Il «nuovo» trattamento di disoccupazione*, in *Riv. dir. sic. soc.*, 2013.

LISO F., *Il problema della riforma degli ammortizzatori sociali nell'iniziativa del Governo*, in AA. VV. (a cura di), *Tutela del lavoro e riforma degli ammortizzatori sociali*, Torino, 2002.

LISO F., *La galassia normativa dopo la legge 223/1991*, in *Giorn. dir. lav. rel. ind.*, 1997.

LISO F., *La gestione del mercato del lavoro: un primo commento alla l. n. 223 del 1991*, in *Lav. inf.*, 1992.

LISO F., *Prime osservazioni su alcuni aspetti fondamentali dei fondi bilaterali puri*, in www.bollettinoadapt.it, 2012.

LISO L., *Ancora sugli ammortizzatori sociali*, in *Lavoro, competitività, welfare. Dal d.l. n. 112/2008 alla riforma sul lavoro pubblico*, a cura di CINELLI M.-FERRARO G., Tomo II, Giappichelli, 2009.

LODI RIZZINI C., *Nuova social card, ecco i primi dati*, in <http://www.secondowelfare.it/primo-welfare/inclusione-sociale/nuova-social-card-i-primi-dati.html>.

LOREA L., *Ammortizzatori sociali e canale bilaterale*, in *DML*, 2-3, 2013.

MACLOUF P., *L'insertion, un nouveau concept opératoire des politiques sociale?*, in CASTEL R.- LAE J. F., *Le revenu minimum d'insertion, une dette sociale*, Parigi, 1992.

MADSEN P.K., *Reagire alla tempesta. La flexicurity danese e la crisi*, in *Dir. rel. ind.*, 2011.

MAINO F., FERRERA M. (a cura di), *Primo rapporto sul secondo welfare in Italia 2013*, Torino, Centro di Ricerca e Documentazione Luigi Einaudi.

MAINO F., *Il secondo welfare: contorni teorici ed esperienze esemplificative*, in *RPS/ Italian Journal of Social Policy*, 4/2012.

- MAINO F., *Un secondo welfare per i nuovi bisogni*, «il Mulino», n. 5, 2012.
- MANZELLA A., *Dal mercato ai diritti*, in ID., MELOGRANI P., PACIOTTI E., RODOTÀ S. (a cura di), *Riscrivere i diritti in Europa*, Bologna, 2001.
- MARIMPIETRI I., *L' A.S.P.I. (assicurazione sociale per l'impiego)*, in *Temilavoro.it sinossi internet di diritto del lavoro e della sicurezza sociale*, vol. 5 n. 2, 2013.
- MASTROIANNI M., *Il contributo della Carta europea alla tutela dei diritti fondamentali nell'ordinamento comunitario*, in *Cass. pen.*, 2002.
- MAZZIOTTI F., *Il problema dell'occupazione nel diritto del lavoro*, in *Dir. lav.*, I, 1995.
- MAZZONI G., *Previdenza, assistenza e sicurezza sociale*, in AA.VV., *Studi in memoria di Tullio Ascarelli*, Giuffrè, Milano, 1969.
- MENGONI L., *I diritti sociali*, in *Arg. dir. lav.*, 1998.
- MINGIONE E., *La questione dell'esclusione sociale e la riforma del welfare*, in Id. (a cura di), *Le sfide dell'esclusione: metodi, luoghi, soggetti*, Bologna, 1999.
- MISCIONE M., *Gli ammortizzatori sociali in deroga decentrati (federalismo previdenziale)*, in *Lav. giur.*, 6, 2011.
- MISCIONE M., *Gli ammortizzatori sociali per l'occupabilità*, in *DLRI*, 2007.
- MISCIONE M., *La riforma degli ammortizzatori sociali iniziata e delegata*, in CARINCI F., MISCIONE M. (a cura di), *Il Collegato lavoro 2008*, Ipsoa, Milano, 2008.
- MONTICELLI E., *Tre proposte per una legge*, in www.sbilanciamoci.it.
- MOREL N., PALIER B., PALME J. (eds.), *Towards a social investment welfare State: ideas, policies and challenges*, Institute of future studies, Research report, Stoccolma, 2009.

MORO G., *Per una critica agli ammortizzatori sociali dell'emergenza*, in *Riv. giur. lav.*, 2009, 2.

NALDINI M., *Le politiche sociali in Europa. Trasformazioni dei bisogni e risposte di policy*, Roma, 2007.

NAPOLI M., *Gli enti bilaterali nella prospettiva di riforma del mercato del lavoro*, in *Ius*, 2003.

NAPOLI M., *Povert  (vecchie e nuove) e Diritto del lavoro*, in *IusLabor* 4/2005.

NATALI D., *La Strategia di Lisbona come fattore di modernizzazione del Modello sociale europeo: valutazioni*, in *Riv. pol. soc.*, 4, 2009.

OFFE C., *Il bisogno di rifondazione dei principi della giustizia sociale*, in *Inchiesta*, 1989.

PALLINI M., *La modifica del Titolo V della Costituzione: quale federalismo per il diritto del lavoro?*, in *Riv. giur. lav.*, 2002, I.

PALLINI M., *Sono compatibili gli ammortizzatori sociali "in deroga" con la disciplina comunitaria degli aiuti di Stato?* in *Riv. dir. sic. soc.*, 2, 2009.

PANDOLOFO A. – MARIMPIETRI M., *Ammortizzatori sociali "fai da te": il caso del settore del credito*, in *Previdenza pubblica e privata*, I, 2001.

PERSIANI M., *"Le fonti del diritto del lavoro"*, in *Trattato di diritto del lavoro*, a cura di M. Persiani, Cedam, 2010, vol. I.

PERSIANI M., *Commento all'art. 38 Cost.*, in BRANCA G. (a cura di), *Commentario della Costituzione*, Zanichelli, Bologna-Roma, 1979.

PERSIANI M., *Diritto della previdenza sociale*, Cedam, Padova, 2012.

PERSIANI M., *Il sistema giuridico della previdenza sociale*, Cedam, Padova, 1960.

PESSI R., *Gli ammortizzatori in deroga: persistenza o fine del modello assicurativo?*, in *Riv. dir. sic. soc.*, 2010.

PESSI R., *Il welfare mix tra povertà ed esclusione sociale*, in CANAVESI G. - SPILIMBELLO I. (a cura di), *Solidarietà, sussidiarietà, sicurezza sociale, Giornate di studi in onore di P. OLIVELLI*, Macerata, 1° ottobre 2010, EUM, Macerata, 2013.

PESSI R., *Lezioni di diritto della previdenza sociale*, Cedam, Padova, 2001.

PIERSON P., *The New Politics of the Welfare State*, Oxford University Press, Oxford, 2001.

PINELLI, C., *Modello sociale europeo e costituzionalismo europeo*, in *RDSS*, 2008.

PINELLI, C., *Modello sociale europeo e costituzionalismo sociale europeo*, in *Riv. dir. sic. soc.*, 2008.

PISANO E.- RAITANO M., *Flexicurity*, in *RPS*, 2007.

PROIA G., *Il welfare negoziale*, in CANAVESI G. – SPILIMBELLO I. (a cura di), *Solidarietà, sussidiarietà, sicurezza sociale, Giornate di studi in onore di P. OLIVELLI*, Macerata, 1° ottobre 2010, EUM, Macerata, 2013.

PROSPERETTI G., *Nuove politiche per il welfare state*, Giappichelli, Torino, 2013.

PROSPERETTI G., *Un nuovo welfare per la società post-industriale*, Giappichelli, 2008.

RANCI ORTIGOSA E., *Il reddito minimo di inserimento*, in *La riforma del welfare. Dieci anni dopo la “Commissione Onofri”*, a cura di GUERZONI L., il Mulino, 2008.

RAUSEI P., TIRABOSCHI M. (a cura di), *Lavoro: una riforma a metà del guado. Prime osservazioni sul DDL n. 3249/2012, Disposizioni in materia di riforma del*

mercato del lavoro in una prospettiva di crescita, ADAPT University Press, aprile 2012.

REFLECTION GROUP on the Future of the EU 2030, *Renewing Europe's economic and social model, Project Europe 2030, Challenges and opportunities*, May 2010.

RENGA S., *Bilateralità e sostegno del reddito tra autonomia e eteronomia*, Cedam, 2013.

RENGA S., *La riforma degli ammortizzatori sociali*, in *Lav. e dir.*, 2012.

RICCI R., *La costruzione giuridica del modello sociale europeo (con una postilla sul Mse al tempo della crisi globale)* in *Working papers Massimo D'Antona* 88/2011.

ROBERTI G. M., *Gli aiuti di Stato nel diritto comunitario*, Padova, 1997, pp.79ss.

ROCCELLA M., TREU T., *Diritto del lavoro dell'Unione europea*, Cedam, 2012, VI ed.

ROMAGNOLI U., *Commento all'art. 1*, in GHEZZI G. – MANCINI F. – MONTUSCHI L. – ROMAGNOLI U. (a cura di), *Lo Statuto dei lavoratori. Commentario del codice civile*, Zanichelli – Il Foro Italiano, Bologna - Roma, 2002.

ROMANO C., *Metodo aperto di coordinamento*, in *Riv. pol. soc.*, 4, 2009

RONCHI S., *Reddito minimo garantito: chiarimenti e riflessioni sul grande assente de welfare italiano* in <http://www.secondowelfare.it/primo-welfare/reddito-minimo-garantito-chiarimenti-e-riflessioni.html>

SACCHI S., *I nodi critici dell'attuazione di uno schema di reddito minimo garantito in Italia*, in *Giorn. dir. lav. rel. ind.*, 2, 2011.

SANTONI F., *Ammortizzatori sociali in deroga e canale bilaterale*, in *DML*, 1-2, 2010.

SANTORO PASSARELLI F., *Rischio e bisogno nella previdenza sociale*, in *Riv. it. prev. soc.*, n. 1, 1948.

SAPIR A., *Globalization and the Reform of European Social Policy*, in *Journal of Common Market Studies*, 2006, vol. 44, n. 2.

SARACENO C. (a cura di), *Le dinamiche assistenziali in Europa. Sistemi nazionali e locali di contrasto alla povertà*, Bologna, 2004.

SCIARRA S., *Experiments in The Open Method of Coordination: Measuring the Impact of Eu Employment Policies*, in *RIDL*, 1, 2011.

SCIARRA S., *Is flexicurity a European policy?* In *Le scommesse dell'Europa. Diritti, istituzioni e politiche* (a cura di BRONZINI G., GUARRIELLO F., PICCONE V.), Roma, Ediesse, 2009.

SIGILLÒ MASSARA G., *Ammortizzatori sociali di fonte collettiva e fondi di solidarietà nella riforma del Welfare*, Padova, 2008.

SIGILLÒ MASSARA G., *Fondi di solidarietà e sistema previdenziale in Informazione Previdenziale*, 1, 2008.

SIGILLÒ MASSARA G., *La tutela del reddito nel d.d.l. di riforma del mercato del lavoro. Uno sguardo di insieme*, in *Mass. giur. lav.*, 2012.

SIGILLÒ MASSARA G., *Le tutele previdenziali in costanza di rapporto di lavoro*, in A. VALLEBONA (a cura), *La riforma del lavoro 2012*, Giappichelli, 2012.

SIGILLO' MASSARA G., *La legge n. 662/1996 e i fondi di settore*, in *Scritti in memoria di S. Hernandez*, in *Dir. lav.* I, 2003.

SIMI V., *Il pluralismo previdenziale secondo Costituzione*, Cedam, Padova, 1986.

SPATTINI S., TIRABOSCHI M., *Il nuovo sistema delle prestazioni di disoccupazione* in *Bollettino Adapt* n. 2, 2012.

SPATTINI S., *Politiche attive e condizionalità dei sussidi: il ruolo dei servizi attivi per l'impiego*, in *La Nuova riforma del lavoro*, a cura di MAGNANI M.-TIRABOSCHI M., Giuffrè, Milano, 2012.

SPATTINI S., TIRABOSCHI M. E TSCHÖLL J., *Il nuovo sistema di ammortizzatori sociali*, in M. MAGNANI, M. TIRABOSCHI (a cura di), *La nuova riforma del lavoro, Commentario alla legge 28 giugno 2012, n. 92, recante disposizioni in materia di riforma del mercato del lavoro in una prospettiva di crescita*, Torino, 2012.

SPATTINI S., TIRABOSCHI M., *Ammortizzatori sociali: istruzioni per l'uso dopo le misure anticrisi*, in *GLav*, 2009.

SQUEGLIA M., *Previdenza contrattuale e fondi di solidarietà bilaterali*, in *DRI*, 2012.

STARKE P., *The Politics of Welfare State Retrenchment: A Literature Review*, «Social Policy & Administration», vol. 40, n. 1, 2006.

SUPIOT A., BARBIERI P., MINGONE E., *Il futuro del lavoro*, Carocci, Roma, 2003.

TARGHETTI LENTI R., *Disoccupazione strutturale e reddito di cittadinanza. Una proposta di riforma di Welfare State*, in *Agg. Soc.*, 1998.

TESTA F., *Ammortizzatori sociali autofinanziati: strumenti paritetici per l'occupabilità*, in *Atti delle giornate di studio di diritto del lavoro "Disciplina dei licenziamenti e mercato del lavoro"* Venezia, 25-26 maggio 2007, Giuffrè, Milano.

TIRABOSCHI M., *Ammortizzatori sociali e decadenza dal trattamento*, in *GLav*, 2009.

TIRABOSCHI M., *Incentivi all'occupazione, aiuti di Stato diritto comunitario della concorrenza*, Torino, 2002.

TIRABOSCHI M., *La disoccupazione giovanile in tempo di crisi: un monito all'Europa (continentale) per rifondare il diritto del lavoro?* in WP C.S. D. L. E. "Massimo D'Antona", n. 92/2012.

TREU T., *Il contributo del Protocollo 23 luglio 2001 al welfare italiano*, in MAGNANI M., PANDOLFO A. e VARESI P. A. (a cura di), *Previdenza, mercato del lavoro, competitività. Commentario alla legge 24 dicembre 2007, n. 247 e al decreto legge 25 giugno 2008, n. 112, convertito nella legge 6 agosto 2008, n. 133*, Torino, 2008.

TREU T., *Le istituzioni del lavoro nell'Europa della crisi*, in *Giorn. dir. lav. rel. ind.*, 4, 2013.

TREU T., *Le tutele del lavoratore nel mercato del lavoro*, in *DRI*, 2002.

TREU T., *Riequilibrio delle tutele e flexicurity*, in *La Nuova riforma del lavoro*, a cura di MAGNANI M. – TIRABOSCHI M., Giuffrè, Milano, 2012.

TREU T., *Servizi per il lavoro e promozione delle politiche attive: le questioni da affrontare*, in *Leggi di Lavoro*, 2009.

TREU T., *Siglato l'accordo per gli ammortizzatori sociali*, in *Contratti & Contrattazione Collettiva*, 2009, f. 3.

TRIPODINA C., *Il diritto a un'esistenza libera e dignitosa. Sui fondamenti costituzionali del reddito di cittadinanza*, Giappichelli, Torino, 2013.

TRIVELLATO U. (a cura di), *Regolazione, Welfare e politiche attive del lavoro*, in *Rapporto Nazionale sul lavoro*, 11.

TROS F., *La flexicurity in Europa: può sopravvivere a una doppia crisi?*, in *Dir. rel. ind.*, 2013.

TURSI A., *I fondi di solidarietà bilaterali*, in *Il Nuovo Mercato del Lavoro: dalla legge Fornero alla legge di stabilità 2013*, a cura di CINELLI M.- FERRARO G.- MAZZOTTA O., Giappichelli, Torino, 2013.

VAN LANCKER A., *Working document on a framework Directive on minimum income*, settembre 2010.

VAN PARIJS P., VANDERBORGHT Y., *Il reddito minimo universale*, Milano, Università Bocconi Editore, 2006.

VENDITTI L., *Le misure di reimpiego nella disciplina della crisi d'impresa*, in *DRI*, 1993.

VENEZIANI B., *L'art. 152 del Trattato di Lisbona: quale futuro per social partners?*, in *Riv. giur. lav.*, 2011.

VENEZIANI B., *La crisi del welfare state e i mutamenti del diritto del lavoro in Italia*, in *Riv. giur. lav.*, 1996.

VILLANI U., *La politica sociale nel Trattato di Lisbona*, in *Riv. giur. lav.*, 1, 2012.

ZILIO GRANDI G., *La legge n. 92/2012 ed il riordino degli ammortizzatori sociali: alla ricerca della riforma perduta*, in *DRI*, 1, 2013.

ZOPPOLI L., DELFINO M., *Flexicurity e tutele* (a cura di), Roma, Ediesse, 2008.

ZOPPOLI L., *La flexicurity dell'Unione europea: appunti per la riforma del mercato del lavoro in Italia*, in *WP C.S.D.L.E. "Massimo D'Antona".IT*, 141/2012.

ZOPPOLI L., *Reddito di cittadinanza, inclusione sociale e lavoro di qualità: profili giuridico-istituzionali*, in *DLM*, 2007.